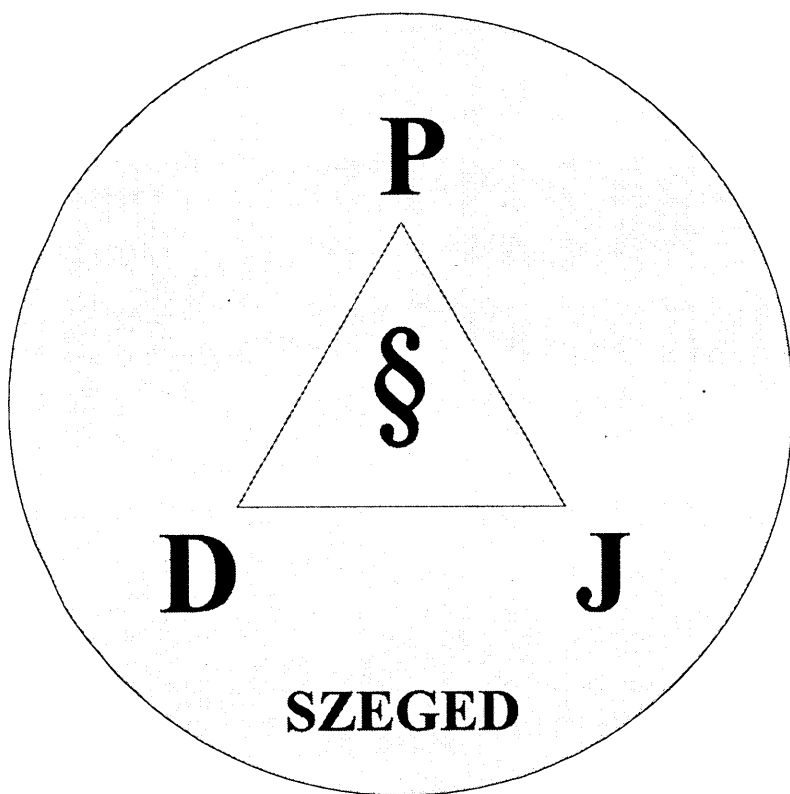


**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA**

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM

Tomus V.
Fasciculus 1-13.



SZEGED
2005

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM * V.

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Publicationes doctorandorum juridicorum

Tomus V.
Fasciculus 1-13.



SZEGED
2005

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ
BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-NAGY, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Publ. doct. jur. Szeged


Kiadja
a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR
LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
ubl. doct. jur. Szeged

ISSN 0324–523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.
ISSN 1587–9941 Publ. doct.



TARTALOM

<i>Bencsik Zita</i> : Büntetőjog és mezővárosi autonómia	7
Das Strafrecht und die Autonomie im Marktflecken (Zusammenfassung)	32
<i>Csink Lóránt</i> : Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4)	33
A controversial section of the Hungarian Constitution: art. 29/B sec. (4) (Summary)	52
<i>Dux László</i> : A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben	53
The Protection of Migrant Workers' Rights in non-European Regional Organisations (Summary)	71
<i>Gyémánt Richárd</i> : A történelmi Temes vármegye népesedéstörténete	73
The population statistics of the historical Temes county	101
<i>Homicskó Árpád</i> : A fekvőbeteg-finanszírozás alapkérdései a magyar egészségügyben	103
The basic of the financing of the in-patient system (Summary)	135
<i>Jánosi Bálint</i> : Gondolatok az egyszerű közbeszerzési eljárásról	137
Thoughts about the simple public procurement procedure (Summary)	152
<i>Juhász Laura</i> : A Lordok Háza története	153
History of the House of Lords (Summary)	169
<i>Kun Attila</i> : A multinacionális vállalatok „önkéntes” szociális felelősségéről az ILO, az OECD és az ENSZ kezdeményezései tükrében	171
“Voluntary” social responsibilities of multinational corporations in the light of the initiatives from the ILO, the OECD and the UN (Summary)	226
<i>Maklári László</i> : A deliktuális felelősség a BGB-ben	229
Deliktische Schadensersatzansprüche in BGB (Zusammenfassung)	262
<i>Pintér Olivér</i> : Az Európai Unió intézményeinek szerepe a közös kül- és biztonságpolitika alakulásában	263
The role of the institutions of the EU on the field of the CFSP (Summary) ...	283
<i>Imola Schiffner</i> : Das völkerrechtliche Verbrechen der Sieger (Die rechtliche Bewertung der Bombardierung von Dresden)	285
A győztesek nemzetközi bűncselekményei (A drezdai bombázás jogi értékelése) (Összefoglalás)	307
<i>Szajbély Katalin</i> : A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében	309
Les mesures contre la discrimination raciale, en vue de la directive 2000/43/EC (Résumé)	346
<i>Tolna András</i> : A polgári jogi igények bírósági érvényesítésének elősegítése	347
Erleichterung der geltendmachung der bürgerrechtliche Ansprüche (Zusammenfassung)	367



BENCSEK ZITA

Büntetőjog és mezővárosi autonómia

(Kecskemét büntetőjogi gyakorlata az 1794. évben)

I. Bevezetés helyett kérdésfeltevés

Lehet-e a mezővárosi önállóság mítoszának a források tükrében hitelt adni? Lehet-e mezővárosi fejlődésről beszélni, vagy a „fejlődés” csupán abban áll, hogy a XVII. század elején létrejött jogszolgáltatási és közigazgatási önállóság, melynek a mezővárosi tanácsok voltak a letéteményesei a vármegye és a földesúri hatalom – a török adminisztráció megszűnésével – egyre erősödő expanziója nyomán egyre kisebbé, korlátozottabbá vált?

„Ez a behatolás a XVII. század utolsó évtizedeiben olyan sokrétű és átfogó volt, hogy immár az válik kérdésessé, hogy ilyen körülmények között szabad-e egyáltalán mezővárosi autonómiáról beszélni. A jogszolgáltatás és a közigazgatás területén úgy véljük, nem, hiszen a mezővárosi igazságszolgáltatás ekkora már beletagolódott a magyar feudális jogszolgáltatási rendszerbe, s a fejlettebb mezővárosok nem a saját, hanem a vármegyék és a földesurak által »közikbe adott« statútumok szerint éltek”.¹

Az igazság a jogforrások alapján felvetődött kritikai kérdésfeltevés alapján a források elemzése által található meg. A kérdés tehát csakúgy, mint a nagykőrösi kutatások során továbbra is az, „[...] hogy a hétköznapi emberek milyen normák keretei között éltek, miképpen büntették, ha e normákat megsértették; milyen eljárás (procedúra) során és milyen bizonyítékokra hozták meg ügyében a norma megsértéséért járó szankciót [...]”²

Kibővítve a kérdések körét – a korábbi mezővárosi büntetőjog területén tett vizsgálódásaim során is felmerült – azon kérdéssel, hogy milyen hatáskörrel, mely fórumok hozták meg ezen ítéleteket. A fenti kérdéseknek a források elem-

¹ SZAKÁLY FERENC: Az alföldi mezővárosok és a magyar feudális hatalom. In *Acta Musei de János Arany Nominati. IV. Folyóirat mezővárosok az alföldön*. (Szerk. Novák László, Selmeczi László), Nagykőrös, 1986, 338. p.

² HAJDU LAJOS: Jogtörténeti kutatómunkánk hiányosságairól és követelményeiről (Töprengés Kállay István „Úriszéki bíráskodás a XVIII–XX. században” című monográfiája kapcsán) In *Századok*, 1986, 120. évfolyam V–VI. kötet 1095. p.

zése által történő megválaszolása a mezővárosi autonómia létre, fejlődésére, az autonómia szerepére, valós jelentőségére is választ ad.

II. Kitekintés a mezővárosok fejlődésének megítélésére a történetírásban

A mezővárosok kialakulása, fejlődésük, létük, önmagában érdekes eleme a magyar történetírásnak. Kialakulásuknak tagadhatatlanul a török hódoltság idejének sajátos viszonyai adtak táptalajt. A nemesi vármegye, a földesúri hatalom és a török adminisztráció érdekes „súlyelosztása” okozta hatalmi vákuum szorgálatlatta a lehetőséget kialakulásához.

A valós helyzet helyes megítélése kritikai szemléletet igényel. Nagykörös város büntetőjogi gyakorlatával kapcsolatos kutatásaim során is tapasztaltam, hogy a „lokálpatrióta” történetírás hajlamos nagyobb jelentőséget tulajdonítani a mezővárosi fejlődésnek és az annak nyomán kialakult önrendelkezés, autonómia szerepének, mint ahogy az a források által alátámasztható, különösen a 18. századi továbbélése kapcsán. A helytörténetírás túlzásaira nálamnál jóval nevesebb szerzők is felhívták már a figyelmet, hogy csak példaként említsem Szakály Ferenc az alföldi mezővárosok és a magyar feudális hatalom című tanulmányában kifejtetteket. A mű Majláth Jolán különböző műveiben megállapított eredményeit veszi górcső alá. Majláth arra következtetésre jut az alföldi mezővárosok török kori vizsgálata alapján, hogy a „[...] a török uralom alatt a magyar rendi állam- és társadalomszerkezet úgy távolodott el a hódoltság népe fölül, hogy fennhatósága nem szűnt meg e terület fölött, azonban kényszerítő befolyása és társadalom-adminisztráló szerepe lényegében megszűnt. Azt jelentette ez, hogy a hódoltsági terület társadalmá bizonyos önállóságra jutott. A felső rendi társadalom szóhasználatában örökös jobbágyoknak szerepelnek, e név alatt a valóságban egy távolról sem jobbágyi alávetettségű, jómódú, gyakran egész gazdag civis polgárréteg húzódott meg. A hódoltsági terület lakossága végig a török idők alatt kétségtelen elismerte a magyar államszervezethez való tartozását, amit a rendszeresen lerótt magyar rendre <való adó> bizonyít – ez azonban nem az állami, megyei vagy nemesi rendnek közvetlen hatalmi tényezőikön alakuló elismerése volt, hanem az alsó társadalomszerkezet hagyományos kapcsolata a felső szerkezettel. A hódoltság népének társadalomfejlődésében tehát kétségkívül azzal a következménnyel járt a magyar rendi társadalomszerkezetnek ilyen eltávolodása, hogy e terület népe önállóan, korábbi társadalomfejlődését tovább folytatva épült ki a magyar rendi szerkezeten kívülálló civis városi társadalommá.

Megvizsgálva tehát, hogy mit pusztított el a társadalom szempontjából a török uralom, megállapíthatjuk, hogy elpusztította e terület népe fölül az állami, megyei és földesúri hatalmat, tehát az egész felső rendi struktúrát, elpusztította a jobbágyfalvakat és az egész jobbágyi társadalomstruktúrát. Ennek a pusztu-

lásnak azonban már távolról sincs meg az a megrázóan drámai hatása a kutatóra, mint a korábbiakban vázolt gazdasági és földrajzi pusztulásnak.”³

Majláth, mint ahogy azt Szakály is megjegyzi, nem azért jut a fenti következtetésre, mert nem ismeri, vagy negligálja a felfogásának ellentmondó tényeket, hanem mert azokat a fejlődést meghatározó vonulat szempontjából mellékesnek ítélte. Eredményei, azonban villámgyorsan felszívódtak a magyar történeti köztudatba. Belekerülnek az általános és középiskolai történelemkönyvekbe – melyekből még magam is tanulhattam – és amelyek Nagykorös, Kecskemét és Cegléd sajátos autonóm jellegű parasztpolgári fejlődéséről számolnak be és a török megszállás okozta pusztulás bemutatása mellett, ennek ellenpontjaként a mezővárosi autonómia okait és következményeit boncolgatják.

A történetírás persze kritikusabb szemlélettel viszonyul Majláth megállapításaihoz. Így Makkai László, Majláth Jolán Nagykorös monográfiája által fejtegetett az általam idézett tanulmányéval egyező megállapítására a következőket jegyzi meg.

„Ebből a megállapításból annyit kell elfogadni, hogy a magyar feudalizmus »eltávolodása« bizonyos fokú gazdasági és jogi önállóságot biztosított a hódolt-sági mezővárosoknak, mindenekelőtt megakadályozta, hogy a földesúri áruter-melés elsorvassza a paraszti árutermelést.”

Makkai szerint Majláth tévedett abban, amikor is a mezővárosi autonómia kialakulásának lehetőségét a magyar feudalizmus távolodásában látta, mert épp ellenkezőleg a magyar adminisztráció behatolása tette lehetővé azt. A mezővárosok 17. századi virágzásának okát éppen a török feudalizmus távolodásában látja, amely lehetőséget biztosított bizonyos fokú jogi és gazdasági önrendelkezés kifejlődésére, aminek viszont a magyar feudalizmus behatolása volt a biztosítéka, hiszen e nélkül a török igen hamar helyreállította volna uralmát a hódolt-ság felett.⁴

Az élet társadalmi formái tehát nem készek és tartóssá kiműveltek ebben a korban. Ígéretes kezdetekről van szó. A hódoltság „szabadságában” megindult fejlődést a visszatérő magyar feudalizmus nyomása elfojtani látszik. Majláth Jolánnak igaza van abban, hogy a lappangó mezővárosi fejlődésnek minden bizonnyal a 17. század eleji jogszolgáltatási vákuum adta meg a kezdeti lökést.⁵

A meginduló gazdasági értelemben vett fejlődés főszereplője a gazdag parasztság. Ugyanez a réteg fogja a főszerepet játszani a nemesi vármegye expanziójában.

„A megnemesedett gazdagparasztság volt ugyanis a kapocs, amely – lévén, hogy a mezővárosok nemes lakói ellen csak a nemesi vármegyén lehetett pert indítani – a hódoltság népét a hódoltságon kívül tevékenykedő vármegyék éle-

³ MAJLÁTH JOLÁN: A török hódoltság. In *Demokrácia és köznevelés*, Budapest, 1945. (Idézi Szakály, i. m. 327. p.)

⁴ MAKKAJ LÁSZLÓ: Pest megye története 1848-ig. In *Pest megye műemlékei*. (Szerk. Dercsényi Dezső), Budapest, 1958, 115. p.

⁵ SZAKÁLY: i. m. 332. p.

tébe visszakapcsolta – s többek között ez volt az a szál, melyen keresztül a nemesi vármegye a maga társadalomszervező elképzeléseit a székhelyétől száz és száz kilométerre is érvényesíteni tudta.

Bár a mezővárosi civistársadalom legjobbjai eredetileg nem rangkórságból, hanem gazdasági tevékenységük racionalizálása és megkönnyítése végett vásároltak nemességet maguknak, megnemeseedésük után a nemesi vármegyék kinyújtott kezeként, figyelő szemeként éltek és tevékenykedtek lakóhelyük környékén. A vármegyék ugyanis rendre sorra „hódolt esküdtjeikké” vagy „hódolt szolgabíráikká” választották őket, rájuk bízván a hódoltsági közigazgatási és – főként – bizonyítási teendők java részét.”⁶

A földesurak, a hódoltsági települések bírait ugyancsak egyfajta „beépített” elemként kezelték el is várták, hogy tevékenységük során lojálisak legyenek hozzájuk, melynek fejében természetesen bizonyos kedvezményeket biztosítottak számukra. Kisfaludy Katalin Kecskemét önkormányzata című munkájában kimutatta, hogy a nemesek száma a kecskeméti bírák közt is növekvő tendenciát mutatott. A 49 főbíró adó családnévből 31 szerepel Zombory Dániel nemesi névjegyzékében. Azok közt, akik csak egy ízben viselték a hivatalt 8 (tehát az érintettek több mint fele) volt jobbágyi állapotú, míg a leggyakrabban és legtöbbször főbíró adó családok mindegyike nemesi rangú volt.⁷

A 17. század végére azonban a földesurak már saját tiszttartót telepítettek a jelentősebb településekre.

„Még az olyan hatalmas tiszteletet parancsoló mezőváros, mint Kecskemét, sem tudta kivédeni, hogy ilyen állandó ellenőrt kapjon.”⁸

Mindezen körülmények már sejtetik, hogy a mezővárosok, illetve a mezővárosok összefogása révén létrejött bíróságok nem őrizhették meg azt az előkelő szerepet, amelyet a 17. század elején még valóban elfoglaltak.

Az olyan megállapítások, mint amelyet Nagykörsös történetében Galgóczyánál, vagy Kecskemét kapcsán Hornyiknál olvashatunk a „Három város bírósága” kapcsán, a történeti adatok tükrében nem támaszthatók alá.⁹

Hornyik szerint „a 'Három Város' a 17-ik is a 18-ik században is bel s külügyeit többnyire közösen intézte és intéztette.”¹⁰

Eleve hibás „Három Város” bíróságáról beszélni. Az okiratok tükrében pl. Bálintné Mikes Katalin által idézett forrás szerint is a fogott bírák legtöbbször négy helységből származtak: Körösről, Ceglédről Szentkirályról és

⁶ SZAKÁLY: i. m. 334. p.

⁷ KISFALUDY KATALIN: Kecskemét önkormányzata (Közigazgatás és bíraskodás) 1686–1848. In *Levéltári füzetek (Bács-Kiskun Megye) VIII.* Kecskemét, 1992. 15. p.

⁸ SZAKÁLY: i. m. 335. p.

⁹ Nagykörsös kapcsán vö. Bencsik: i. m. 100. p.

¹⁰ HORNYIK JÁNOS: *Kecskemét város története, oklevéltárral.* Kecskemét, 1862.

Szentlőrincről.¹¹ A források ebből az időszakból convocatus bírák között említene még szentesi illetékességűt is.¹²

Nagy merészség tehát három város törvényszékéről beszélni, még nagyobb merészség ezt a későbbi századokra is átvetíteni. Az egyes városi bíróságok között természetesen van együttműködés, ez igazolható az általam kutatott anyagból is, ez azonban nem közös bírói székben való ülésezést jelent, mai szóval bűnügyi jogsegély kategóriájával illetnénk, azaz tanúkihallgatási jegyzőkönyvek megküldése, vagy gyanúsítottastul illetékesség hiányában a nyomozás áttételét jelentette. Esetleg vásárok után állatlopási ügyekben „átszóltak”, mert a kérdéses jószágot a kihallgatott gyanúsított állítása szerint épp a kecskeméti gulyásnak adta el stb.

Mindezek alapján magam is Horváth Katalinéhoz hasonló következtetésre jutottam. „[...] le kell szögezni, hogy a belső autonómia, mely a török alatt közigazgatási és bíráskodási funkciók gyakorlásában kialakult, annyira nem volt erős, hogy ellent tudott volna állani a vármegyei és főlesúri hatalomnak, amely rátelepedni igyekezett. Ráadásul ez nem is egyértelműen az autonómia erős vagy gyöngye voltától függött: a helyi társadalom érdekei azt kívánták, hogy ésszerű kompromisszumok – akár saját önállóságának csorbítása – árán az új, vagy visszatérő hatalmi struktúrába beilleszkedjék. Eközben sem a vármegyei, sem a földesúri hatalom nem tudott, mert nem is akart a kialakult rend és szokások ellenére, erőszakkal föllépni. A külső hatalmakat ésszerű kompromisszumok felé vitték érdekei, ezért a főbíró és a városi tanács intézménye sem esett áldozatul a török utáni berendezkedésnek.”¹³

Az „ésszerű kompromisszumok” álláspontom szerint a 18. században a bíráskodás területén gyümölcsöző munkamegosztásban nyilvánultak meg. Különösen jól nyomon követhető ez a tüzesetek kapcsán.¹⁴ Mindez megmagyarázza a nagyító alá vont időszak megválasztását, amelyet egyrészt az összehasonlíthatóság kritériuma, (korábbi nagykorösi kutatásaimat is 1794-től kezdtem), másrészt a „helyi normák” között a tűzrendészeti szabályozások gyakori volta, és a helytörténet által is számon tartott 1794-es tűzvész is indokolt. (A körösi anyagban egyáltalán nem voltak jellemzőek a tűzrendészeti szabályozások, mint ahogyan a gyűjtőgyűjtések sem.)

III. Helyi normák vizsgálata

„[...] a jogtörténeti Kutatás összetett szemléletmódot követel meg a tudóstól: nemcsak azt kell vizsgálnia, hogy egy adott időszakban mik voltak a hatályos –

¹¹ BÁLINTNÉ MIKES KATALIN: Kecskemét város Tanácsa a XV–XIX. Században. In *Bács-Kiskun megye múltjából*. (Szerk. Iványosi-Szabó Tibor). Kecskemét, 1979, 26. p.

¹² BKML IV.1504/y, IV.1504/a.

¹³ KISFALUDY: i. m. 16. p.

¹⁴ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27.) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 9–10.

országos vagy helyi – normák, amelyek az emberek tevékenységét úgyszólván egész életét keretek közé foglalták, hanem azt is, hogy e normát mennyire ismerhették maguk az emberek, és hogyan alkalmazták tevékenységük során az erre hivatott szervek [...]”¹⁵

Az országos normák elemzését és enumerációját jelen tanulmány terjedelmi keretei, és önmagam ismétlésének elkerülése okán ezúttal mellőzném, annak viszonylag széles tablóját igyekeztem adni Nagykőrös város büntetőjogának ugyanezen korszakban való vizsgálata során.¹⁶

A helyi normáknak azonban igen fontos jelentősége van különösen a mezővárosi büntetőjog vizsgálata során. Az eljáró szervek, leggyakrabban „saját” normáikat hivatkozzák meg, esetenként konkrét idézés által, de ennek hiányában is felfedezhető a városi, vagy úriszéki státútumban foglalt rendelkezések hallgatóságos alkalmazása.

Iványosi-Szabó Tibor nagyszerű munkájának köszönhetően a kecskeméti szabályrendeletek összegyűjtve időrendi fejlődésük egységében tanulmányozhatók.¹⁷

Az első és leglátványosabb következtetés, ami ezek alapján levonható az a fentebb vázolt, a mezővárosi önkormányzati szervek, – a tanács és a főbíró – valamint a földesúr és úriszéke között kialakuló munkamegosztás nyomon követése. Ehhez különösen jó segítség, a Kisfaludy Katalin által a Besztercebányai Kerületi Levéltárban, a Coburg-Koháry család szentantali levéltárának kutatása során feltárt instrukció, melyet Koháry István intézett a város lakóihoz, annak tanácsán és bíráin keresztül.

„Minthogy Kecskemét városát sok ember lakva gyakorta történnek verekedések, veszekedések, lopások, tolvajlások, hatalmasságok, olykor paráznságok, emberölések, gonosz cselekedetek és több ezekhez hasonló kriminális állapotok ... ezért Koháry István, aki mindezen bajok miatt földesúri jogaiban megrövidül, a következő rendelkezést tette:

1. A város bírái „restnek mutatkoznak” a földesúri jogok védelmében, ezért Bajtai Istvánt Kecskemétre küldte, hogy Dül Mihály („akire már esztendőktől fogva ez iránt való instrukciót bízam”) parancsa szerint is,

2. a bűnözőket (gyilkos tolvaj parázna) vasra veresse és a város tömlőcébe zárja, s a földesúr széke elé citálja, de a kihallgatásokon legyen ott a város bírása és notariusa – a jegyzőkönyvet Kohárynak el kell küldeni

3. az „istenkáromlók, szitkozódók a városházánál” érdemük szerint kapjanak büntetést („erőssen pálcáztassák meg a város bírái és emberei

¹⁵ HAJDU LAJOS: *Jogtörténeti...* 1095. p.

¹⁶ BENCSIK ZITA: Nagykőrös büntetőjogi gyakorlata 1794-től 1804-ig. In *Publicationes doctorandorum iuridicorum*, Szeged, 2004, 88–95. p.

¹⁷ IVÁNYOSI-SZABÓ TIBOR: *Kecskeméti Szabályrendeletek (1659–1849)*. Kecskemét, 1991. (A továbbiakban: *Szabályrendeletek*.)

előtt”), de rabságban csak akkor tarthatják az embereket, ha a földesúr azt megengedi, ...

7. a város tanácsa és bírái segítség Bajtai István munkáját, adjanak mellé hites embeket, s ha Bajtai valakit bezárat arra a tanács vigyázzon,

8. ha Dúl Mihály alárendeltségében dolgozó Bajtai elé akadályok tornyosulnának és közös erővel sem jutnának semmire, forduljanak a nemesi vármegyéhez...”¹⁸

A Koháryak 1693-ban pallosjogot szereztek, ekkor hirdette ki Pest-Pilis Solt vármegye, hogy a város, amely addig gyakorolta, ezentúl eltiltatik a főben járó ügyek fölötti bíraskodástól. Az idézett instrukció tükrében megállapítható, hogy a földesúri joghatóság bizonyos elemei már 1703-ra kialakultak. Ebben az instrukcióban úgy tűnik, Koháry nem igazán bízik a kecskemétiekben, azaz az önigazgatás mezővárosi szerveiben, a tanácsban, a bírákban, hanem immár a második ellenőrt küldi azok „megsegítésére” sőt halvány utalás történik arra is, hogy a földesúr saját érdekei védelmében akár a vármegye hatalmi befolyását is eltűrné. Az idézett földesúri instrukció alapján nemhogy a tanács autonóm ügyintézéséről nem beszélhetünk, hanem úgy látszik Koháry a városi tanács bíraskodási jogkörét teljes mértékben megszüntetni törekedett, még a szitkozódok büntetését is saját hatáskörébe kívánta vonni. Az instrukció alapján a tanácsnak egyfajta végrehajtó szerep jutna csupán, az is inkább a büntetések kiszabásának felügyeletében nyilvánulna meg. Nem valószínű azonban, hogy az instrukció betűje valósággá vált volna. Noha a tanácsülési jegyzőkönyvek korszakra vonatkozó részei, ha voltak is megsemmisültek a (II. világháború során a mentés céljára kiszemelt épületet bombatalálat érte), Koháry 1713-as utasítása már¹⁹ nem arra enged következtetni, hogy a tanács, illetve a bírák tevékenységét felfüggesztették volna. Kisfaludy utal is egy az 1703-as instrukcióihoz írt meglehetősen baráti hangú véleményre, amely pont a tanács szerepét hiányolja.²⁰

Az 1713-as instrukció már egészen más színben tünteti fel a földesúr szándékait.

[...] ezen levelem által minnyájotoknak megparancsolom, bíraitokat s az ott való tanácsot ki ki közületek megbecsüllje, s magok hivatallyok szerint való parancsolatyoknak eleget tegyen, és senki eöket böcsteleníteni, a annyival inkább szidalmazni nem merészellye, mert az olyan szófogadatlan és vakmerő embereket, hogy érdemek s az jó rendtartásnak mivolta szerint megbüntethessék aziránt nem csak szabadságot adtam, s adokis nékiek, hanem azon kívül magamis az olyakat törvényes büntetés nélkül nem fogom hadni, kiki az megírt parancsolatomhoz magát alkalmaztatni el ne mulassa, ha érdemlett erős büntetésemet el akarja kerülni. ”

¹⁸ KISFALUDY: i. m. 42–43. p.

¹⁹ Szabályrendeletek: Koháry Istvánnak, Kecskemét város legnagyobb földesurának utasítása a város tanácsa és főbírája iránti engedelmességre. 53. p.

²⁰ KISFALUDY: i. m. 44. p.

Itt már nem ostorozza a bírakat azok „restsége” miatt, egyenesen arról van szó, hogy a tanács szabadságot kapott és kapni is fog, hogy a „jó rendtartást” megtartsa.

A földesúri joghatóság statútumai meghatározták ugyan a város lakóinak jogait és kötelességeit, a tanács sokszor a közvetítő szerepét játszotta, mely magatartás természetesen meghatározott önállósághoz is juttatta a tanácsot. Egyfajta kettős viselkedés ez. Mint arról már korábban említést tettem a tanács tagjainak nagy része nemes volt. Felismerték azonban, hogy *„Ketskemét várossának boldogulása és megmaradása egyedül a földes uraságoknak jó indulatu akarattján fundáltatik...”*²¹ Nem véletlen hát a város tisztviselőinek és alkalmazottainak munkakörét és feladatait felsoroló városi szabályrendeletnek a főbíró tevékenységei közt azon feladat említése, hogy *„Uraságoknak, ha itt megszállnak, a városhoz kegyességeket megnyerni.”*²²

A tanács és az úriszék közötti „munkamegosztás” nyomon követhető „tűzrendészeti” szabályozások kapcsán. Kecskemét város szabályrendeletei között már korán és szembetűnően nagy számban találhatók tűzvétszek megelőzésére hozott rendelkezések. Az 1794-es tűzvétsz igazolja, hogy nem véletlen, a település életének tehát meghatározó momentuma, a tanács tevékenységének pedig minden bizonnyal egyik legfontosabbika volt a gyakori tüzesetek ellenni védekezés. Átlapozván a szabályrendeleteket, megállapítható, hogy a tanács által kiadott statútumok többsége a kurta kocsmák visszaszorítására, a káromkodás és paráználkodás büntetésére, lopások, valamint a mai garázdaság tényállásához hasonló élethelyzetek szabályozására irányul, feltűnő azonban a tűzokozás gondatlan, vagy szándékos alakzatainak visszaszorítására szolgáló normák gyakorisága.

Már 1696-ból találunk rendelkezést a káromkodók büntetésére.²³

„Convocalvan böcs(ületes) feő biro Demeter Márton uram eő kegyelme a becsületes tanácsot... egyenlő akarattal töttenek eő kegyelmek ilyen végzést:

1. Senki akár lakos, akár jövevény, akár gazda, akár szolga légyen, attával lelküvel, szerzettével parancsolatával és egyéb ezekhez hasonló rut szitokkal jönnö felebaráttya ellen, nem káromkodják, mert halál lészen fején”

Nem valószínű, hogy a rendelkezés következtében valóban halálbüntetés került volna ebben az időszakban kiszabásra. Mint azt korábban említettem a Koháryak 1693-ban pallosjogot szereztek, nem véletlen, hogy Pest-Pilis Solt vármegye ítéletében kimondta, hogy a város, amely addig gyakorolta ezentúl eltiltatik a főben járó ügyek fölötti bíraskodástól, mivel Koháry István pert indí-

²¹ BKML IV 1501/a Acta Comissionalia 1789. október 7. Idézi KISFALUDY: 46. p.

²² *Szabályrendeletek: 1786–1790.* Kecskemét város tanácsa szabályozza tisztségviselőinek és alkalmazottainak munkakörét és feladatait. 117. p.

²³ *Szabályrendeletek: Kecskemét város tanácsának határozata a káromkodással és szolgálai díjazásával kapcsolatosan.* 47. p.

tott a város bírása és esküdtjei ellen, a pallosjog ellenére saját határcörben tett ítélezéseik miatt. Kisfaludy példáiból tudjuk azonban, hogy pl. 1678-ban egy káromkodó 100 pálcát kapott,²⁴ ami valóban kemény büntetés, azonban korántsem beszélhetünk halálbüntetésről.

A dohányzás eltiltásáról szintén ebből az időszakból származik az első fennmaradt statútum, noha annak szövege arra utal, hogy a tényállást már korábban is szabályozta a tanács.²⁵

Mindkét, az általam vizsgált időszakhoz közvetlen nem kapcsolódó szabályozást azért látom fontosnak megemlíteni, mert mindkét tényállás szabályozása viszonylag korán tetten érhető a tanács által kiadott jogi normák között, mely tény e magatartásoknak korabeli „társadalomra veszélyességének” mértékét jelzi. Érdekes megfigyelni a társadalomra veszélyesség megítélésének változását, érdekes ennek a folyamatnak a nyomon követése. Míg a káromkodás tényállásának szabályozásával Kecskemét város megújított és újraserkesztett rendeletei között (1751–1800)²⁶ találkozunk újra, – az előbb idézetthez képest jóval enyhébb büntetéssel fenyegetve annak elkövetőjét, (első elkövetés esetén, 30, másodszorra 50 pálcákkal, harmadszorra vasra veretik) – addig a dohányzás eltiltására, egyéb tűzvédelem ellen elkövetett magatartások büntetésére, azaz az ilyen jellegű cselekmények visszaszorítására szembeünően nagy figyelmet fordít a tanács. 1715-ben, valamint 1718-ban is rendelkezik a dohányzás eltiltásáról. A 15-ös statútum még pénzbüntetést (pontos összeg vitatott vö. Szabályrendeletek 54. p.) szab ki, csak ennek kifizetésére képtelen személyek büntetése lesz nyilvánosság előtt deresen elszenvedett 25 botütés (vö. 70. számú jegyzet az alternatív büntetések kapcsán). Az 1718-as statútum pedig akként rendelkezik, hogy a tetten ért elkövető „*ne pénzzel büntetessék meg, pellengérd (sic!) tételvén, ott pálcáztassék meg.*”²⁷ A már említett megújított szabályrendeletek (1751–1800) közt²⁸ három tűzvédelmi rendelkezést is találunk. „*Valaki gondviseletlenségiből gyulladás támad, vagy tüzes pernyéknek kiöntése reá bizonyosodik, megáristáltatván, úri törvényszékre fog tartatni*” „*Példás büntetéssel*” sújtották, aki a pernyét úgy vitte ki a konyhából, hogy annak eloltásának megtörténtéről nem győződött meg, azt, aki pedig a tűz oltásánál nem segítkezik, szintén áristommal büntették. Ismerünk 1756-ból is a tűzbiztonsággal kapcsolatos rendeleteket, melyben a tanács elrendeli, *hogy tűzbeli veszedelem a városból annyival is inkább elkerültessek soha senki a városban szalmát vagy más gyulladást könnyen szenvedhető helyeken büntetés alatt nem rakjon, illetve,*

²⁴ KISFALUDY: i. m. 49. p.

²⁵ Szabályrendeletek: Kecskemét város tanácsa ismételt rendeletben tiltja meg a dohányzást. 49. p.

²⁶ Uo. 61. p.

²⁷ Uo. 55. p.

²⁸ Uo. 62–63. p.

*gödröt, kiben a tüzes pernyét öntik kiki tartson az udvarán, máskülönben kemény büntetés alá fog vezetni, a ki elmulasztja.*²⁹

Aki pedig bármilyen edényben tüzet visz vagy cselédjével vitetett házához, 12 korbáccsal, vagy három forintos büntetéssel számolhatott.³⁰

A tüzesetek megfelelő kivizsgálását az úriszék sem hagyta figyelmen kívül. Az 1751. november 8-án tartott „Úri törvény szék” által hozott statútumok között az alábbi rendelkezést találjuk:

*„Akárki házának ez után, akár maga a kár cseléd gondatlanságából Tűz fog támadni, keményen számot vészen a Btes Tanács, és a gondatlanságnak mértéke szerint fog a gazda vagy cseléd megfakolni a Magos Uri Törvényszék előtt.”*³¹

Mindez azt jelenti, hogy a Tanács „számot vész”, azaz kivizsgál ám a tűzokozás, az elkövető származására tekintet nélkül az úriszék hatáskörébe tartozott, mely „munkamegosztást” valóban alkalmazták is az 1794-es tüzesetek kivizsgálásakor.³²

Természetesen megfelelő gondossággal szabályozza a tanács a paráználkodás, házasságtörés, lopás (különösen állatlopások) tényállásait, az orgazdaságot, a verekedést és garázdaságot, valamint a gazdasági bűncselekmények leggyakrabban esetét a kurta kocsmát.

IV. Az eljáró szervek

A következőkben azt kívánom számba venni, hogy amilyen fórumok előtt folyt a város büntetőbíráskodása, hogyan történt az illetékesség és a hatáskör megosztása.

Az eddig leírtak alapján is látható, hogy a korban a büntetőbíráskodás feladatai a főbíró, a tanács és az úriszék között oszlott meg főszabály szerint.

1. A főbíró

Kecskemét város tanácsa rendeletben szabályozta a tisztségviselőinek és alkalmazottainak munkakörét és feladatait.³³

Eszerint a főbírónak az alábbi kötelezettségei voltak:

²⁹ Szabályrendeletek: Kecskemét Város Tanácsának a végrendekezéssel az ingatlanok átruházásával és a tűzbiztonsággal kapcsolatos rendeletei. 68. p.

³⁰ Uo. 63. p.

³¹ BKML IV. 1504/h Szabályrendeletek.

³² Vö. az eljáró szervek és hatáskörei vizsgálatánál írtakkal.

³³ Szabályrendeletek, 117. p.

*„Reggeltől fogva setét estvéig a Város házában lenni. Az ebéd ideit kiköt-
vén és az interveniens casusokat igazítani még innepnapokon is, és min-
den szükséges expedíciókat megtenni.*

*Minden héten kétszer, sőt mindenkor valamikor szükség hozza magá-
val, gyűléseket tartani.*

*A város békességét és csendességét munkálódni, a végre hadnagyok-
kal mind benn, mind a városon kívül lévő rosszakat kerestetni, fogattatni
és büntettetni.*

*A város statutumainak megtartására kit-kit szorosan kötelezni, és an-
nak által hágoit minden személyválogatás nélkül büntetni.*

*Uraságoknak, ha itt megszállnak, a városhoz kegyességeket megnyer-
ni.³⁴*

Mindebből kivilágosodik, hogy a főbírónak bűnüldözési és igazságszolgáltatási feladatai is voltak.

Fontos megemlíteni a főbírónak egyéni, a tanács mellőzésével történő bíráskodását. A helytörténeti kutatások többször is megemlékeznek erről.³⁵ 1786-tól tárol a Bács–Kiskun Megyei Levéltár Főbírói jegyzőkönyveket.³⁶ Kisfaludy szerint az ítéletek között kisebb értékű lopások káromkodások, verekedések találhatók.³⁷ Magam is átnéztem az 1794-es állagot, Kisfaludy fenti megállapítást az alábbi példákkal kívánom alátámasztani:

*„A két kurta kocsmáros asszonynak a Városnak statútuma szerint 12 fo-
rintokban marasztaltattak, a Béresek és Szolgálók keményen
reaprehendáltatván az áristom büntetésül imputáltatván elbocsátattak,
Horváth István pedig káromkodásért 12 pálcákra büntettetett.”³⁸*

Az eset érdekessége, hogy konkrétan hivatkozik a főbíró az ítéletben a város statútumára. A már említett 1752–1800-as megújított rendeletek³⁹ 13. cikke úgy rendelkezik hogy *„Valaki alattomban árulni szokott bor vagy pálinka kocsmát fog tartani, először 6 ft, másodszor 12 ft, ha gyakrabban tapasztaltatik, a városból is kitiltatik.”⁴⁰* (Iványosi-Szabó Tibor jegyzete szerint az újraserkesztett rendelkezés eredetije 1758-ból származik.) A statútum-gyűjtemény 38. cikke (Iványosi-Szabó Tibor jegyzete szerint 1773-ból származik) már szigorítja ezt az 1758-as rendelkezést.

*„Minthogy már a kurta kocsmárosok 6 forint büntetéssel nem gondolnak,
és a várost vakmerőképpen károsítják, ezért ennekutána legelső tapasza-*

³⁴ Uo.

³⁵ Vö. BÁLINTNÉ: i. m. 42–43. p.; KISFALUDY: i. m. 20. p.

³⁶ Vö. Kisfaludy „Bírószéki Jegyzőkönyvek” (Kisfaludy „Bírószéki jegyzőkönyvek”-nek nevezi a főbírói jegyzőkönyveket), i. m. 20. p.

³⁷ KISFALUDY: i. m. 21. p.

³⁸ BKML 1518/a 9. kötet 59. p. (1794. január 4.)

³⁹ Vö. 26. számú jegyzet.

⁴⁰ Szabályrendeletek, 61. p.

lásban minden kurta kocsmás 12 forintra büntettetik, és annyi akó borra, melyen a csap találtatik; ha már másszor is mért, kétannyira köteleztetik, a tehetetlen kurta kocsmás 24 korbácsot vészen a piaczi oszlophoz kötve."⁴¹

(Érdekességgépp jegyzem meg csupán, hogy a pontosan betartott rendelkezések minden bizonnyal nem hozták meg a várt sikert, ugyanis a város a gazdasági bűncselekmény visszaszorítására 1784-ben már más eszközökhöz fordul.

„Most pedig a borivóknak csapszékre lehető szoktatásuk végett a bornak mérése további rendelésig két krajcárokra redukáltatott."⁴²

Az intézkedés adózásra, illetve a város jövedelmeire való hatását figyelembe véve ez is jelzi a tanács viszonylagos szabadabb mozgásterét.)

Hogy valóban a 1752–1800-as megújított rendeletek konkrét alkalmazásáról van szó, alátámasztja a következő jogeset is.

„Tizetbeli Tóth Mihályné Mulati Vigyázó által Kurta kocsmárul vádoltatván először. Borbíró Herczeg Ferncz előtt megösmérte ugyan, hogy a bort pénzen, pálinkát pedig ingyen adta ... szokott büntetésben származtatott, melyet le is fizetett."⁴³

Fontos jelentősége van az először szónak, a szokott büntetés értelmezésében.

Megjelennek a főbíró színe előtt a gondatlan pipázók is a vigyázók, vachterek tehát jól végzik munkájukat. Itt viszont nem lehet ilyen egyértelmű megfelelést találni a státútum rendelkezése és a kiszabott ítélet között.

„Varga András Bán Ferencz vigyázó által pipázással vádoltatván mivel maga is megösmere, hogy az udvarban gondatlanul pipázott, három máriásban marasztaltatott."⁴⁴

Ezen a napon szintén pipázásért ugyancsak három máriásra büntettek egy bizonyos Terspi Antalt, *„Bán vachter találta pipázva Bálint Andrást”*, a büntetés ez esetben is három máriás.⁴⁵ A 17 krajcárt érő máriás háromszor számítva sem cseng össze a státútum szövegével, amely 24 pálcát, vagy 6 forint büntetést ír elő, azonban a három eset mindegyikében következetesen az enyhébb három máriásra rúgó a büntetés jár, minek alapján arra következtethetünk, hogy a korban ez volt az általános, azaz a főbíró kisebbnek ítélte a pipázás társadalomra veszélyességének mértékét. (Iványosi-Szabó Tibor jegyzetének tanúsága szerint az újraserkesztett rendelkezés eredetije 1758-ból származik.)

⁴¹ Uo. 63. p.

⁴² Uo. 113. p.

⁴³ BKML 1518/a 9. kötet 297. p. (1794. február 22.)

⁴⁴ BKML 1518/a 294-295. p. (1794. február 21.)

⁴⁵ Uo. 302. p.

„Bánfi Sára Hanák János Vachter által ismét mint régi gyanús személy a Kocsmából, a legény subája alatt találtatván behozatott. Sokszori büntetése után sem akarván javulni újra 12 korbácsokkal büntettetett meg.”

A 12 korbács a statútum-gyűjtemény 39. cikk által idézett, 1751-ből származó rendelkezés szerint helytálló is, mivel az vásárnap tíz után a csapszékekről a muzsikusokat és a nőket távozásra szólítja fel *„minden asszonyok is haza takarodjanak 12 korbács büntetés alatt”*.⁴⁶

A kérdés csupán az, hogy a bejegyzés szövege által hangsúlyozott körülményt, hogy az illető már nem egyszer hozta magát ilyen gyanúba, azaz a visszaesés tényét a büntetés miért nem tükrözi.

Kisebb értékű lopásnak a főbíró által történő elintézésére is találtam példát. Konyhai edények lopásáról van szó úgymint egy darab vajas tál, fazék, 6 cserép tányér és 7 fakanál a lajstrom, melynek büntetése három napi áristom.⁴⁷

Nem találtam viszont arra példát, hogy a „tanács elé utalták az ügyet”, mint ahogy azt Kisfaludy, nagyobb pertárgyérték, illetve városi tisztségviselő elleni panasz esetén említi. Ez persze nem bizonyíték, tekintve, hogy egy év anyagának átvizsgálása alapján nem cáfolhatom a megállapítást. Ugyanakkor büntető ügyekben ez egyfajta illetékesség okán „áttételt” jelenthetett inkább, mely nagy valószínűséggel működött is a gyakorlatban. A nagykörösi kutatásaim alapján cáfolható viszont Kisfaludy Katalin azon megállapítása, hogy a *„főbírának önállóan, tehát a tanács nélkül folytatott bíraskodása – legalábbis a helytörténeti irodalom tükrében kecskeméti specialitás”*. Mindezzel nem akarom Kisfaludy Katalin munkájának negatív kritikáját adni, vagy jelentőségét ezáltal kisebbíteni. Nem is tehetném, hiszen az egyrészt tagadhatatlanul alapos és kiváló munka, a beszercebényai kutatásai pedig igen nagy segítséget jelentenek az őt követő kutatók köztük jómagam számára is, másrészt elferdítése lenne annak, hiszen a szerző maga is megjegyzi, hogy Nagykörös levéltára is őriz főbírói jegyzőkönyveket, melyek hasonló ügykört sejtetnek, de eddig elkerülték a kutatók figyelmét. Valójában meg szeretném köszönni a figyelemnek erre nem jelentéktelen finomságra való terelését. Kisfaludynak ugyanis is igaza van, ez az aspektus valóban elkerülte a kutatók, köztük jómagam figyelmét is mert a főbírói jegyzőkönyvekből származó jogesetek elemzése során magam is elintéztem ezt a jelenséget az alábbi kurta utalással:

*„A kisebb lopás, istenkáromlás, nem végzetes kimenetelű verekedési ügyekben a város főbírája járt el. Gazdasági ügyekkel kapcsolatos bűncselekmények esetén pedig a másodbíró. (Kurta kocsmá).”*⁴⁸

Pótolván az ottani hiányt, megjegyzem, hogy valószínű Nagyköröson is létezett a főbíró önálló, tanács nélküli bíraskodása, a nagykörösi esettárból azonban nem állapítható meg, hogy a főbírói diáriumokban rögzített esetek mindegyike a főbíró önállóan hozott döntését takarja.

⁴⁶ Uo. 303. p.

⁴⁷ Uo. 311. p. (1794. február 27.)

⁴⁸ BENCSIK: i. m. 102. p.

A kisebb értékű ügyekben ez valószínűsíthető, de ennek szöveges bizonyosságát csak a kurta kocsmák büntetéseinél találtam, ott viszont a másodbíró kerül konkrét említésre.

„...Rendes taksáját valamint 12 forintokat mostani 2.dik bíró Csák Mózes Úr kezébe kifizette.”⁴⁹

Elgondolkodtató az alábbi bejegyzés is:

„Azon a napon jelentett Második Bíró Csák Mózes úr, hogy akik mostanában Kurta Kocsmá mérésért megbüntettek, azoknak nevét kívánná protokoláltatni.”⁵⁰

Mindezek alapján inkább az világosodik ki, hogy bizonyos kisebb horderejű ügyek jegyzőkönyvezése a főbíró kötelességébe tartozott.

A következő, szintén a főbírói diáriumokból származó bejegyzéssel viszont igen nehéz a főbíró önálló ítélkezését általános érvénnyel alátámasztani.

„Lupsai Mihály gyakorta való részegségért, s káromkodásért, és háza népének dühös üdvözlésért most másod ízben a Nemes Tanács által 20 pálcákra büntettetett.”⁵¹

Mindezek alapján, mivel a főbírói jegyzőkönyvekbe történő bejegyzések elég sommásak a főbíró önálló bíraskodására vonatkozó megállapítást akként pontosítanám, hogy nem zárható ki annak létezése, ugyanakkor nem zárható ki az sem, hogy a tanácsbéli urak (vagy a második bíró), mint sajátos hatósági tanúk, ha nem is teljes számmal de a főbíró által hozott sommás ítéletek meghozatalánál is jelen ne lettek volna.

A nagyobb horderejű büntető ügyeket Kecskeméten is, csakúgy, mint Kőrösön, a Tanács intézte, az első tanúkihallgatásokat még súlyosabb, egyébként az úriszék (Kecskeméten) vagy a vármegye (Nagykőrösön) joghatósága alá tartozó ügyekben is.

2. A Tanács

A belső tanács – élén a bíróval – egyben törvényszék is volt, ahol – akár szokás-jog szerint, akár írásban rögzített mértékig – ítélkezhettek a tanácsosok a vagyoni jogi (örökösödési, elbirtoklási, csőd) és büntetőperekben (lopás, károkozás, verekedés, veszekedés, parázñaság, istenkáromlás, tilalomszegés, csavargás, a tanács parancsával szembeni ellenkezés).⁵²

⁴⁹ PML V.205/b 287. p. (1794. február 24.)

⁵⁰ PML V.205/b 296. p. (1794. április 2.)

⁵¹ PML V.205/b 344. p. (1794. október 18.)

⁵² SZABÓ ATTILA: A mezővárosi autonómia lehetőségei és korlátai Pest-Pilis-Solt vármegyében 1711–1848 között. In *Bács-Kiskun Megye múltjából* (Szerk. Szabó Attila). Kecskemét, 2004, 108. p.

Az elsőfokú bírói fórum tehát a tanács volt. Mint már idézett 1751-es úriszéki statútum is alátámasztja⁵³ jó és hatékony kapcsolat alakult ki az úriszék és a magisztrátus között. Nem találni arra utaló jelet, hogy a két fórum között hatásköri villongás lett volna.

3. Az úriszék

A Koháryak úri székének kialakulásáról és annak a városi magisztrátushoz való viszonyáról már szoltam. Hatásköre széles volt, lévén, hogy a tanácsi ítéletek fellebbezési fóruma is, másrészt bizonyos, a főlesúri joghatóságból fakadó hatáskörökben csak az úriszék volt az illetékes. A feljebbviteli fórumként való működésére konkrét példát az általam vizsgált anyagból nem tudok hozni, ez azonban annak rövid időszaka miatt nem is tekinthető bizonyítéknak. Kisfaludy Katalin kutatásai ezt a funkciót elsősorban polgári ügyekben látszanak alátámasztani. A tanács által kiszabott főként testi büntetéseket oly gyorsasággal mérték rá az illetőkre, hogy gyakorlatilag „ami történt megtörtént” nem is volt jelentősége a fellebbezésnek. Szokásjogi alapon azt mind a feljelentők, mind pedig a hivatalból eljárók igen jól tudni látszanak, hogy milyen cselekménnyel, mely fórumhoz forduljanak.

Jó példa lehet erre az 1794-es tüzeset kapcsán folytatott eljárás.

„Alább írtak ezen levelünkkel meg esmerjük, minekutána mi Feő Bíró Deák Pál úr által a végre kiküldettünk volna, hogy a tegnapi napon a 20dik Marty tűznek okát, és honnan lett eredetét vizsgálnánk meg, öszve hivatak legyen minden szomszédokat és ott azon akkor megfordult emberek, kiktől azonban egyebet meg nem tudtunk, hanem hogy az tűz a Csikai Mihálynál Quartélyozó Katonák gondviseletlensége miatt történt-e szerencsétlen eset, mások pedig állították, hogy bizonyosan szántsándékkal gyújtottak volna meg, minthogy az istállónak hátulsó szélén látszatott meg először a Tűz kijönni, hogy az istállónak teteljét ...el borította, es azután szomszédságnak házában akadván a nagy szélvész miatt hirtelen el terjedt, és csak oldalrul lehetett oltalmazni, azért egynéhány házak el is vonattattak. Mely dologrul tészük ezen relációankat bővebb investigáció végett mind azokat, a kik a Tűznek ki jövetelét legelőször látták, mind pedig Csikai Mihályt, hogy mai napra a Nemes Tanács előtt meg jelenjenek megparantsoltatván Ladányi Gergely Ketskemét város Nótáriusa és Szél Mihály Cancellis tag.”⁵⁴

A város emberei tehát egyfajta nyomozó szerepet töltenek be, behajtják a tanúkat a tanács elé, akiket a nemes tanács egytől egyig kihallgat. Ezek a tanúkihallgatások, valóban olyan alaposak, hogy aki csak a gyűjtogatás időpontjában a környéken volt, megfordult a tanács előtt. Ezek a jegyzőkönyvek, feljegyzések

⁵³ Vö. 31. számú jegyzet.

⁵⁴ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) (1794. március 21.)

mind megtalálhatóak a levéltár úriszéki iratai között, azonban abban a köteggben, amely a *nemes Tanács által megvizsgált bűnvádi iratok* fedőlapot viseli. Kivételt képeznek a kihallgatások során gyanúsítottként szereplő két leány iratai, ezek ugyanis a november 3-án tartott úriszék iratai között találhatóak.

Azaz az 1751-es úriszéki statútumot betartván a lehetséges tettesek felől „keményen számot tészon” a tanács előtt számot adtak, azaz megtörténtek a tanúkihallgatások de az úriszék jogosult a büntetés kiszabására, *gondatlanságnak mértéke szerint fog a gazda vagy cseléd meglakolni a Magos Úri Törvényszék előtt.*⁵⁵

Ugyanezen rendelkezés tanácsi szabályrendeletben való olvasata már így hangzik:

„Valaki gondviseletlenségibül gyulladás támad, vagy tüzes pernyéknek kiöntése reá bizonyosodik, megáristáltatván, úri törvényszékre fog tartatni”⁵⁶

Érdekes az illetékesség megosztása az úriszék és a magisztrátus között paráznság, házasságtörés esetén. A tanács által vizsgált iratok között is találunk „súlyosabb” házasságtörési eseteke példát, ilyen Nagy György, a város vachtere, és Sárkány Anna esete, ahol a vachternek a nála lakó cselédlánnyal „volt véle köze, aztán midőn nála lakott midőn tetszett”.⁵⁷ Mégis a tanács járt el. Erre egyrészt lehet magyarázat, hogy a város szolgálatában álló vachter az elkövető.⁵⁸ Varga Pál és Nagy Katalin esetében, ahol egyébként nem sikeres a tanúbizonyítás, mert az egyik fél nem ismeri el tettét, szintén a tanács jár el. Ez esetben lehet magyarázat, hogy a gyanús személyek esetében – akik közül a férfi elkövető nő – a vachter hivatalból indított eljárása következtében indul az eljárás. Így van ez a tanács által vizsgált Fekete Anna ügyében is.

Megvizsgálva az úriszék által tárgyalt hasonló tényállásokat, álláspontom szerint nem a felsorolt eljárásjogi jellegű ismérvek voltak a döntőek annak eldöntésében, hogy adott esetben a tanács, vagy az úriszék járjon-e el. Az úriszék által vizsgált esetekben a cselekmény – mai fogalommal élve – társadalomra veszélyessége súlyosabb, illetve vannak egyéb, halmazatban elkövetett bűncselekmények is. Az úriszék által elítélt „nős paráznák esetében a női elkövető teherbe esett, vagy valamely elkövető visszaeső.

„Bodacz Ilona szabad személy Szalai Mihály complexe szoptatás után kétszer hatvan korbácsokkal két hónap alatt büntetessen.”⁵⁹ A tanúkihallgatásokból kiderül, hogy a nevezett hölgynek már van törvénytelen gyermeke, akit „Kósa Jánostul kapott”,⁶⁰ tehát visszaeső.

⁵⁵ BKML IV. 1504/h Szabályrendeletek.

⁵⁶ *Szabályrendeletek*, 113. p. (Az eredeti szöveg 1758-ból.)

⁵⁷ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 26) (1794. február 20-24.)

⁵⁸ Vö. 81. sz. jegyzet.

⁵⁹ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. január 27. No. 21. – Vö. 78. sz. jegyzet.

⁶⁰ Uo. No. 21.

Egy másik, az úriszék által bírált esetben felmerül a gyermekölés, helyesebben az 1795-ös tervezet meghatározása szerint abortusz előidézésének⁶¹ gyanúja is a paráznaságon túl, álláspontom szerint minden bizonnyal ezért jár el az úriszék.

„Tott aliter Florik Katalin árva... -i születésű, már két gyermeket törvénytelenül fogadván, az egyiket idétlen, a másikat bába szülte el, innen gyanúság tette magát, hogy azok halálának maga legyen oka.”⁶²

A lopások esetén megállapítható, hogy többnyire nagyobb értékű állatlopásokat tárgyalt az úriszék, ahol az okozott kár értéke jelentős, míg a tanács előtt inkább kisebb gabonalapásokat tárgyaltak.

Az egyes városi tanácsok, illetve az úriszékek közötti bűnügyi együttműködésre is van példa. Ez különösen gyakori állatlopások esetén, ha valahol ilyen lopott állatra bukkannak, amelyről a másik mezőváros tanácsa (pl. Alpár) vagy bírái által lefolytatott tanúkihallgatások során például az derül ki, hogy a Kecskeméten tartott vásárban vették, vagy esetleg kecskeméti illetőségű gulyás volt az eladó. Ilyenkor megkeresést intéznek a kecskeméti magisztrátushoz, vagy csupán figyelmeztetést, mintegy beszámolva az esetről, sőt olykor felkérlik kecskeméti tanácsot a nevezett kecskeméti személy kihallgatására, vagy arról adatszolgáltatásra.

Mindez bizonyítja, hogy a fogott bírák időszakának „három város törvényszékévé” ideologizált közös bíraskodása, a nyomozás során nyújtott segítségnyújtással redukálódott a 18. század végére, de ha tehették, nem folytak bele a másik illetőségébe tartozó ügyek elbírálásába. Különösen jó példa ennek alátámasztására az alábbi Nagykőrösről jövő megkeresés az ügy kecskeméti tanácshoz való áttétele iránt.

*„Bizodalmas Nagy Jó akaró szomszéd Bírák uramék, Nemes Tanács!
Ezen levél mellett mellékelten menő fogott személy Király Boris Tegnapinapon itten vásárunkban minden passzus vagy tanúbizonyosság tévő levél nélkül kéregetni tapasztalván rossz gyanús személy megfogattatott, amidőn pedig kérdezett voltna, hogy hová való és mitsoda járás béli legyen a tegnapi napon azt vallotta, hogy ő Ketskeméti lakos és mivel a minapi tűz által a Háza más egyebe megemésztetett[...]*

Minthogy pedig mielőttünk azt mondotta amit akar következésképpen sem az első se pedig a második vallásának hitelt nem adhatunk tehát az urakhoz kísértetjük oly véggel, hogy dolgát mivel ott tsakugyan ismerős amint vallja megvizsgáltatni és ha Ketskeméti lakos de nem megégett, hogy szerentsétlenek is hiteleket ily turpissága miatt el ne veszítsék és tölük a könyörületesség meg nem vonassék megbüntetni, ha pedig nem ketskeméti fog lenni minekutánna álnokságát érdeme szerint hazájába ér-

⁶¹ Vö. BENCSIK: i. m. 127. p.

⁶² Uo. No. 22–23.

*deme szerint Helységrül Helységre a szokott mód szerint kikergetni méltóztassanak. Teljes tisztelettel maradunk Nagy Kőros Várossa bírāja és tanácsa.*⁶³

A nagykőrösi tanács mellékelve a lefolytatott tanúkihallgatás jegyzőkönyvét vélt lakóhelye alapján illetékesség okán egyszerűen átadja az ügyet a kecskeméti tanácsnak.

Hasonló áttétel működött az úriszék és a vármegye viszonylatában is, melynek bizonyítására szolgáljon az alábbi úriszéki sommás feljegyzésből vett részlet.

*„Nyári József úr mint a Tettes Pest Vgye Matei Commissarius level által jelenti, hogy a feljebb írt Ray István 17 darab marháknak lopásában vétkes, mely tolvajságot már a tettes Vármegyénél fogva lévő Complexei meg is vallottak és ugyan ezen okbul kívánja a megírt Comissárius úr Pay Istvánt... ki a Tettes Nemes vármegyének fog áttatlatadni ottan megvizsgálandó többi tettei miatt.*⁶⁴

Eljárásjogi kérdések

1. Az eljárás megindulása

Milyen feltételek fennállása esetén indulhat a korban az eljárás, hogyan történik a bűncselekmény eseményeinek felkutatása, milyen nyomozati cselekményeket hajtanak végre és hogyan? Milyen rendezőelv mentén keresik a bizonyítékokat?

A feltárt jogesetek alapján számos kérdést megválaszolhatunk példákkal. Az 1794-es gyűjtogatás kapcsán már idézett levél alapján, a kiküldött városi tisztviselők – akik ezek szerint nyomozati cselekményeket is elvégeztek – nem csupán a tanúk behajtása felől intézkedtek, hanem a bűncselekmény helyszínét megvizsgálva bizonyítékokat is gyűjtöttek.

*„Mi alább írtak megesmérjük, és bizonytságot teszünk, hogy minek utána hírül adatott volna, hogy a mai napon Kováts Mihály és Gál Péter Ketskeméti lakosoknak házai meggyújtattak, ennek megvizsgálására Deák Pál...Bíró által kiküldettünk legyen, amint is kimenvén tapasztaltuk, hogy Kováts Mihály házának nádfala alá kukoritzta hajban, mely már meg volt pörkölödvé Tűz lett legyen téve, úgy Gál Péter házánál is megtaláltuk azon cserepeket, melyben vennie tűz volt ugyan a nádban helyeztetve, szoros vizsgálás után is azonban a gonoszságokat tselekedő személyek ki-tapasztalásában nem mehettünk melyrül adjuk ezen relációnkat.*⁶⁵

⁶³ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 26) (1794. május 16.)

⁶⁴ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. január 27. No. 54.

⁶⁵ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 9–10. (1784. március 24.)

Ez a nyomozati cselekmény tehát elkülönül a korábbi leírtaktól. Minden bizonynyal az akkor behajtott tanúk kihallgatását követően kivilágosodott, hogy nem a dorbézoló katonák gondatlansága okozta a tüzet, hanem szándékos gyújtogatásról van szó. Az egyik gyanúsított kihallgatása ugyanezen a napon történt. Ekkor az eset kivizsgálására – ekkor már valószínű azzal a megbízatással, hogy a szándékos gyújtogatásnak a nyomati keressék – ismét kiküldi a tanács Szél Mihály vezetésével a másik Nótáriust, Sárosy Jánost.

A bűncselekmények vagy a „panaszolkodók” jelentése alapján jutnak a tanács tudomására, azaz a sértett feljelentése alapján, vagy az éjjeli vigyázó, a vachter hivatalból kíséri be a gyanús személyeket. Ez utóbbi esetek többnyire kurta kocsmá, kisebb paráználkodások, káromkodások esetén fordulnak inkább elő. Paráználkodások és káromkodások esetén előfordul, hogy a szomszéd, vagy valamely családtag jelenti az esetet.

„Csillag József Panaszképpen jelenti, hogy szomszédságában lakó Oláh, másként Tsatska Gergely szüntelen káromkodik ha megissza magát.”

Egyébként a polgárok ilyen kötelességét szabályozza egy városi statútum, igaz szankciót nem fűz a jelentés elmulasztásához.

„A szófogatatlan, erkölcstelen, káromkodó vagy készakarva kárttevő akármely rendbeli cselédek ennekutána a magistratus által fognak büntettetni, azért az ilyeneket a gazdák és gazdasszonyok, ha meg nem jobbulnak a városnak bejelentsék.”⁶⁶

A panaszolkodás, tehát a sértett általi feljelentés azonban a lopások esetében még inkább jellemző.

„Tóth Mihály panasz képpen jelenti”, hogy tyukásza Répa Judit és Bojtára Bakos Gergely a tanyáján lévő árpás vermit felbontották és abból árpát szedtek fel.”⁶⁷

A tanács által kivizsgált esetekből további példákat hozhatunk a károsult által történő feljelentésekre, így kisebb értékű állatlopások, illetve vermek, fáskamrák feltörése alkalmával.

„Dékány András panaszképpen jelenti, hogy a Város földjén lévő tanyájáról a gunyhóból a patkót leszaggatván ásóval két horony fát elloptott Hazai József, azon kívül ugyan a megnevezett tanyánál egy táskafának való fát is ellopott. Ezen alkalmatossággal Hazai Kis András is jelenti, hogy nevezett Hazai József a tanyáján lévő istállójából az marhákat mind kikergetve egy esztendő borját ellopta és levágta az husát dugván

⁶⁶ Szabályrendeletek: Kecskemét város tanácsának részben megújított és újjászerveztett rendeletei (1761–1776.) 72. p.

⁶⁷ NKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 26.)

*szalma közé mely husbul a kutya egy darabot ki huzván Inbak András vette le a Kutjátul az hust így akadtam ..egymásba.*⁶⁸

2. Vizsgálat, bizonyítás

A leggyakoribb természetesen a tanúbizonyítás. Fontos azonban, hogy a tanúk állítását a vádlott elismerje. A szembesítésnek tehát fontos szerepe van. Számtalanszor találhatunk olyan formulákat a tanúkihallgatási jegyzőkönyvekben mint: „*minek tagadod, tanuk úgyis szemedre fogják mondani*”, vagy „*confrontáltatván*” xy-nal „*tettét megösméri*”. Főleg parázñaság és házasságtörés esetén fordul elő, hogy az eljárás alá vontak először tagadják a tetteket, illetve a kihallgatás vezetőinek figyelmeztetésére, hogy tanúk egybehangzóan állítják bűnösségét, először a tanúkat hamis tanúzással vádolják. „*Confrontáltatván*” azonban megismerik bűnüket, több egybehangzó tanúvallomással szemben amúgy sem használ a gyanúsított tagadása.

„5: Csak valld meg cselekedetedet mert a tanúk szemedbe fogják mondani.”

*Ad 5: Nem bánom én had mondják. Confrontáltatván Sárkány Panna Sándor Ilonával Csabadi Mohály özvegyével, Doka Juliannával, Pataki Mihály feleségével és Varga Péterrel ezek mindnyájan szemébe mondták azokat melyeket különösen feljegyzetett vallomástételekben állítottak. Melyhez képest Sárkány Panna megvallotta, hogy Nagy Györggyel először a nyáron Murti kocsmároséknál volt köze, azután pedig minthogy nála lakott midőn tetszett.*⁶⁹

Megtalálható a korban a szakértői bizonyítás csírája is, bár ezzel a kifejezéssel, mint ahogy a nagykörösi anyagnál már utaltam kellő óvatossággal kell bánni.⁷⁰

Nem lehet a korban a szakértő fogalmával illetni a seborvos által adott véleményt azonban, hogy annak speciális jelentőséget tulajdonítottak – csakúgy, mint a bábák vallomásainak – a bizonyítás során a Kecskeméti anyagból is alátámasztható.

A férji fenytőjogát megdöbbentő brutalitással gyakorló Somodi Sándor feleségéhez annak „*Anyja hív borbélyt, aki a testet veszedelmes állapotban találta a Visum Reparatumból kitetszik.*”⁷¹

A már említett abortusz előidézése esetében pedig, a bába vallomása lesz a döntő. A viszonylag enyhe büntetés alapján arra lehet következtetni, hogy inkább csak parázñaságban találta bűnösnek a vádlottat az úriszék, figyelembe véve a bába alábbi véleményét.

⁶⁸ Uo. (Tanúkihallgatás).

⁶⁹ Uo. (Tanúkihallgatás).

⁷⁰ Vö. BENCSIK: i. m. 109. p.

⁷¹ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 8.

„Bíró Sára Vabi János özvegye Hites Bába, jó lélekkel vallja, hogy ő volt a nevezett Tót Katával ez előtt három esztendővel midőn idétlen szült, és mikor oda hivatott a gyermek már elment tőle, idétlen volt, nem is lehetett nagyobb idejű három holnaposnál. Most legközelebb is ő vette el tőle a gyermeket, de már a gyermek halva volt és a fejtskéje meg volt törve... senyvett is volt, ez pedig azt árulja, hogy ha akkor valakivel köze volt, meg eshetett a férfinak gondatlanságátul is a gyermek fejének megronttatása.”⁷²

A bába vallomása minden bizonnyal meggyőzően támasztotta alá Tót Kata korábbi vallomását, miszerint:

„[...] éjszaka kétszer is dolgát végezte vélem akkor nagyon megnyomott és a Hasamban a gyermeknek feje megzúzódott nem is éreztem többé mozgását[...].”⁷³

A szemle illetve helyszínelés csiráit vélhetjük felfedezni a többször idézett tüzeset során a nótárius és a Szél Mihály „*Cancellis tag*” vizsgálataiban.⁷⁴

Anyagi jogi kérdések

A leggyakrabban kiszabott büntetési formák természetesen a korban általános szokást követve *testi büntetések*. Mind a kecskeméti tanács mind az úriszék gyakorlatában gyakori jelenség. A nők többnyire vesszőt a férfiak pedig, botütést kaptak. A testi büntetéseknél érdemes elidőzni azon jelenségnél, hogy a büntetés kiszabás során a tettes valamely állapotára hivatkozással gyakran került sor az eredetileg kiszabandó büntetés enyhítésére, vagy esetleg elhalasztására.

Egy visszaeső lótolvajra szabott ki az úriszék „*egész esztendőbeli kemény raboskodást*” mellékbüntetésként azonban nem botot szabott ki hanem „*három napi kenyéren és vízen való böjtöléssel léssen büntetése mivel testi büntetést el nem viselhet.*” A bűnlajstrom második pontja egyébként megemlíti, hogy a szóban forgó Benkő Kovács Mihály „*Több lovagnak Tolvajságában 1791-ben 120 korbátsokra ítéltetett, mely büntetést míg máig is testének gyengesége miatt egészben el nem vehette.*”⁷⁵

Arra is találunk példát, hogy noha a tanúvallomások bizonyítják ugyan a bűnösséget, mint Tot József orgazda esetében „*Úgy mind beteg nem ítéltető.*”⁷⁶

Várandós parázna Bodacz Ilona esetében pedig állapotára és anyai kötelességére tekintettel halasztotta el az úriszék a büntetést.

⁷² Uo. No. 22–23.

⁷³ Uo. No. 22–23.

⁷⁴ Vö. 53. sz. jegyzet.

⁷⁵ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. január 27. No. 17.

⁷⁶ Uo. No. 14.

„*Szoptatás után kétszer hatvan korbátsokkal két holnapok alatt büntetessen.*”⁷⁷

Arra is van példa, hogy az áristomban letöltött „vizsgálati fogság” idejét beleszámolják a kiszabandó büntetésbe. Szőke János, hetedszer visszaeső lótolvaj büntetése kétszerre kiosztott 80 pálca. A visszaesést elég szigorúan bünteti és komolyan vizsgálja az úriszék, olykor 5–10 évre visszamenőleg is citálva a városi tanács az úriszék vagy akár vármegye által korábban kiszabott büntetéseket. Ez esetben, ha csak önmagában a testi büntetést nézzük, viszonylag enyhének mondható a 80 pálca, ám valójában megfelelő büntetés „*bétudván az eddig elszenvedett raboskodást is büntetésébe.*”⁷⁸

A vizsgált egy év anyagában többször előfordult a *katonának adás* büntetésekként – mint egyfajta „szabadságvesztés” – mind a tanács, mind az úriszék gyakorlatában. Egy év alatt háromszor szerepel a *pro militae adatik* szentencia, amely összehasonlítva Nagykőrös gyakorlatával – ahol 10 év alatt egyszer fordul elő ott is csak fenyegetésként – gyakorinak mondható. A tanács egy 9 esztendőes gyermekkel való erőszakos nemi közösülésért ítéli Úri Jánost katonaságra.⁷⁹ Nagy György a huzamosan üzőtt házasságtörésért és paráználkodásért kapja a viszonylag súlyos büntetést. A paráználkodásért maximum áristomot és mellékbüntetésként testi büntetést szabtak ki többnyire. Az itt kiszabott szigorú büntetésnek az a körülmény lehetett az oka, hogy az elkövető a város szolgálatában álló vachter, aki mintegy visszaélve a hivatásával méltatlanná vált a feladatára. Ha számításba vesszük azt a tényt, hogy a kisebb paráznaságok éppen úgy jutnak a Tanács tudomására, hogy az éjjeli vigyázó hajtja be a gyanús párokat talán érthető, hogy a város példát akart statuálni. A felesége ráadásul szemet huny az események felett, sőt az öt kérdőre vonó szomszédnak, későbbi tanú, így válaszol.

„*szabad nekem káromkodni, mert a Vachterné vagyok, szabad az és férjemnek Sárkány Pannát szeretni mert Vachter.*”⁸⁰

Az úriszék ugyancsak paráznaság esetében alkalmazza e büntetést itt az eset jellege nem támasztja alá a büntetés szigorát.⁸¹

Az úriszék gyakorlatában található még egy katonának adás, igen érdekes egyfajta alternatív büntetésként testi büntetéssel kombinálva, ráadásul egy lopás büntetéseként.⁸²

⁷⁷ Uo. No. 21.

⁷⁸ Uo. No. 31.

⁷⁹ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 26.)

⁸⁰ Vö. 58. sz. jegyzet.

⁸¹ BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 14.

⁸² Az alternatív büntetés testi büntetés pénzbüntetéssel való kiváltása esetére értendő általában. Hajdu szerint is gyakran előfordul, hogy a bíróság ugyan elítél valakit valamilyen testi büntetés elszenvedésére, majd hozzá teszik, „vagy helyette fizessen 12, 14, 40, stb. forintokat.” Vö. BENCSIK: i. m. 116. p.

„Katonának adatik, ha bé nem vétetik 50 pálczát vészen.”⁸³

Börtönbüntetés ritkábban fordul elő a tanács gyakorlatában, annál gyakrabban az úriszék által kiszabott büntetések között. E büntetést ritkán alkalmazzák önállóan, mindig megjelenik testi büntetés bőjt, vagy botütések formájában mintegy „mellékbüntetés” gyanánt. Nagy Miklós János lótolvaj, tizedszerre történő visszaesése után „Egy esztendőbeli rabság kemény tömlöczbe és minden fertály esztendőbe 25 pálcza lészen büntetése.”⁸⁴

A visszaesést, főleg állatlopások esetén igen szigorúan értékeli az úriszék. Az úriszék 1778-tól sorolja fel a Nagy Miklós János különböző állatlopásainak bűnlajstromát. A hetedik alkalommal történő többrendbeli lótolvajlást az úriszék az alábbiak szerint rendeli büntetni. A büntetés „két esztendőbeli rabság kemény tömlöztbe és vasba állandóul és azon felül minden fertály esztendőben 30 Pálcza azaz in toto 240 pálcákkal büntetessen és a szolnoki embernek a más lovát tartozik megfizetni”⁸⁵

Itt kell megjegyezni, hogy a lopások esetén igen gyakori, hogy a sértett kárát is megfizetni rendeli a bíróság.

„80 pálczával kétszerre két holnap alatt büntessen és a széna árát két forintba társával együtt megfizesse”⁸⁶

Állatlopásoknál érdekes mellékbüntetésként jelenik meg a „ló tartástul eltiltás.”⁸⁷

Előfordul, hogy a büntetés súlyosbitására nemcsak verést ítélnék az áristom mellé, hanem kemény bőjtöt is.

„Dulai másként Döfi Istvány, múlt esztendőben káromkodásért büntetést vett, most 14 esztendős mostoha lányát szüzességében megrontván, azzal mintegy két esztendőig förtelmesen élt, két esztendő tömlözt, minden fertály esztendőben 25 korbáts, szerdán pénteken kenyéren és vízen való bőjt lészen büntetése.”⁸⁸

Megállapítható, hogy a vagyoni büntetések mellékbüntetésként jelennek meg a leggyakrabban. Az okozott kár megfizetését megítélték a testi sértések áldozatainak, így a gyógyítás költségeinek megtérítésére is. Ide lehet sorolni azt az esetet is, amikor paráználkodás, házasságtörés eseteiben a gyermek tartására meghatározott összeg fizetésével büntetik a férfi elkövetőt.

„Szalai Mihály nős Parázna három holnapok alatt 2xre 80 korbátsokat elviseljen a gyermekit pedig nevelni tartozik”⁸⁹

⁸³BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 5.

⁸⁴BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. január 27. No. 7.

⁸⁵Uo. No. 19.

⁸⁶Uo. No. 18.

⁸⁷Uo. No. 3.

⁸⁸BKML IV. 1517/b (fasc. 26; d. 27) Sommás lajstrom 1794. november 3. No. 1

⁸⁹Uo. No. 20.

Testi sértés egyik legbrutálisabb példája az általam vizsgált anyagban Somodi Sándor és felesége esete, itt is megítélik a gyógyítás költségeit, mégpedig tételes elszámolás alapján.

„Somodi Sándor Kunszentmiklósi Lakos feleségé Szente Varga Évát össze kelések után 8 hétre a gerendára felkötve kegyetlenül meg verte és megkínzott testét Ló vakaróval felvakarván bé szóta s tollal bé hintette és másnap úgy koppasztotta meg, fél esztendőbeli tomlotz 2 ízben 120 pálcza 2 napi böjt, kedden és pénteken büntettetik, valamint gyógyítás költségét 40, 42 forintokat megfizesse.”⁹⁰”

Összegzés

A vizsgált 1794-es évben, a városban folyó büntetőjogi gyakorlat megfelel a korban tapasztalható tendenciáknak. Tekintettel arra, hogy az átvizsgált anyag időbeli terjedelme viszonylag szűk így célom ezúttal elsősorban nem az egyes tényállások mélyreható elemzése volt, hanem az eljáró hatóságok szerepének vizsgálata, hatáskörük és illetékességük megoszlása szempontjából, különös tekintettel a mezővárosok klasszikusnak mondható bírói fórumának, a tanács szerepére. Mindez azon helyi sajátosság okán érdemel figyelmet, hogy a városban működik pallosjoggal bíró úriszék, mely tényező különösen fontos momentum a mezővárosok önrendelkezése szempontjából. Azaz, másképp fogalmazva, arra kerestem inkább az egyes eljáró szervek közötti viszonyrendszer vizsgálata során a választ, hogy milyen szerepe maradhatott, a tanács bírói fórumának az úriszék árnyékában, hogyan tudta megőrizni, egyáltalán létjogosultságát.

A földesúri joghatóság statútumai által meghatározta a lakosság jogait és kötelességeit, a földesúr parancsainak szószólója olykor azonban épp a tanács lett. Meghúzódva az úriszék árnyékában, annak érdekeit is kiszolgálva, ugyanakkor bizonyos autonómia megtartására törekedvén mégis életképes, a megfelelő kompromisszumok kölcsönös megtalálása és kihasználása által.

⁹⁰ Uo. No. 8.

Primer források

A primer forrásokra a fondjegyzék szerint a következő módon hivatkozom: az irat forráshelye, (PML Pest Megyei Levéltár/ BKML/ Bács-Kiskun Megyei Levéltár) jelzete, (pl. V. 205/b) a forrásanyag jellege szerint oldalszám, p. rövidítéssel, vagy kötetszám, számozatlan tanúkihallgatások esetén dobozsám d. rövidítéssel. Amennyiben tanúkihallgatásokhoz készült sommás lajstrom, ott a dátum (pl. Sommás lajstrom 1794. január 27.), illetve a jogeset lajstromszáma No. rövidítéssel (pl. No. 17.)

1. Nagykőrös város Főbírájának iratai
Főbírói naplók/diáriumok
Fond: PML V. 205/b/1
2. Kecskemét Város Tanácsának iratai
Szabályrendeletek
Fond: BKML IV. 1504/h
3. A Koháry család Kecskemét városi úriszékének iratai
Peres iratok
Fond: BKML IV. 1517/b
4. Kecskemét Város Törvényszékének iratai
Főbírói jegyzőkönyvek
Fond: BKML IV. 1518/a

ZITA BENCSIK

DAS STRAFRECHT UND DIE AUTONOMIE IM MARKTFLECKEN

(Zusammenfassung)

Die Autorin nimmt die Fragen der Autonomiemöglichkeiten der Marktflecken (Oppidi) am Ende der 18. Jahrhundert unter die Lupe mit Hinsicht auf die Strafrechtliche Praxis in Kecskemét im Jahre 1794. Im ersten Teil der Studie überprüft sie, eine Reihe von – in dem Thema „Marktflecken der Tiefebene“ bisher zur Verfügung stehenden – wissenschaftlichen Studien. Sie sucht Antwort auf die Frage, ob die dort dargestellten oder bezweifelte Autonomiethesen durch die primäre Quellen in der untersuchten Epoche zu beweisen sind.

Da in der untersuchten Zeit die strafrechtliche Regulierungen in Ungarn in Form eines Kodexes nicht zur Verfügung stehen, im zweiten Teil der Studie werden vor allem regionale und örtliche Regulierungen zusammengefasst, dann wird die strafprozessrechtliche Praxis der Stadt Kecskemét detailliert mit der Hilfe der zeitgenössischen Quellen, und Protokollen.

Als Ergebnis der Analyse ist festzustellen, dass die meist benutzte geschriebene Rechtsquelle, die Verordnungen der Stadt waren, und die strafrechtliche Lage im Vergleich mit der strafrechtlichen Praxis der Zeit in Ungarn befriedigend ist. Es ist festzustellen, dass – dank einer gut organisierten Zusammenarbeit und den beidseitig verwendeten Kompromissen zwischen dem Rat und dem Gericht des Landesherren – der Rat nicht zu Opfer der Feudalmacht des Landesherren geworden ist, sondern in kleineren Fällen als Gericht eine Rolle gespielt hat, auch wenn es zu beweisen ist, dass die Bedeutung des Rats nicht mehr so dominant in der untersuchten Epoche ist als einst in dem 17. Jahrhundert war.

Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4)

Kevés olyan kérdésköre volt a Magyar Országgyűlésnek, amely jobban foglalkoztatta volna a társadalmat, mint az államfőválasztás. Jóllehet, az a kérdés, hogy ki legyen Magyarország következő köztársasági elnöke, nem volt mentes a politikai pengeváltásoktól, számos olyan alkotmányjogi, parlamenti jogi problémát vetett fel, amely indokolja a részletesebb vizsgálódást. Ebből kifolyólag a továbbiakban, szigorúan szakmai szempontok szerint, először elemezni kívánom a köztársasági elnök megválasztásának rendjét Magyarországon, majd – mintegy tanulságképpen – azt a kérdést vizsgálom, hogy milyen gyakorlatot folytatnak az Európai Unió tagállamai az államfőválasztás kérdésében, végül pedig azt, hogy elképzelhető-e, érdemes-e a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése Magyarországon.

Ennek megfelelően elsőként a következő kérdésekre keresem a választ:

1. Van-e szerepe a határozatképességnek a választás során?
2. Hogyan értelmezhető az Alkotmány azon rendelkezése, hogy a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszerezni?
3. Milyen jelentősége van az érvénytelen szavazatoknak?

1. A köztársasági elnök megválasztásának rendje Magyarországon

Az Alkotmány alapján a köztársasági elnök megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Megjegyzendő, hogy ez a tény nem keletkeztet hierarchikus viszonyt a két intézmény között, ebben az esetben ugyanis az Országgyűlés nem a végrehajtó hatalmat ellenőrző, hanem választási funkcióját gyakorolja.¹

Az Alkotmány 29/B. § alapján az államfőválasztás legfeljebb három fordulóból áll. Az első két forduló egyértelműen szabályozott; ezekben megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni azt, aki megszerezte az összes képviselő

¹ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1998, 45.

kétharmadának szavazatát, azaz – amennyiben teljes létszámmal működik az Országgyűlés – 258 szavazatot.

A harmadik fordulóra vonatkozó rendelkezés a következő: „*Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a szavazatok többségét elnyerte*” [29/B. § (4) bek.].

1.1. Határozatképesség az elnökválasztási eljárásban

A határozatképességről mind az Alkotmány, mind a Házsabály rendelkezik. Az Alkotmány 24. § (1) bek. alapján az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van. Ezt kiegészítve, a Házsabály szerint akkor határozatképes az Országgyűlés, ha a képviselőknek több mint a fele, illetőleg – ha az Alkotmány vagy más törvény a határozathozatalhoz szükséges létszámot ettől eltérően szabályozza – a meghatározott számú képviselő jelen van [43. § (1) bek.].

A határozatképességgel kapcsolatban két kérdés igényel választ: először hogy milyen alkotmányjogi relevanciája van a házszabályi rendelkezésnek, másodsor, hogy milyen viszonyban áll az Alkotmány 24. § (1) és a 29/B. § (4) bek.

Amennyiben a 24. § (1) bek. helyett a Házsabály vonatkozó szakasza állna, ez a probléma nem lépne fel, hiszen ez utóbbi kivételeket enged a főszabály alól; az alkotmányi rendelkezésből éppen ez az utalás hiányzik. Kérdés tehát, hogy a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló normatív határozat kivételt tehet-e az Alkotmány rendelkezései alól, és értelmezheti-e azt megszorítóan.

Álláspontom szerint a feltett kérdésre határozott nem a válasz; az alacsonyabb szinten elhelyezkedő norma csak szigorúbb feltételeket szabhat a magasabb szinten elhelyezkedőhöz képest, enyhébbeket nem. Szigorúbb feltételek megállapítására van is példa az elnökválasztási eljárásban. Az Alkotmány szerint ugyanis az eljárást három egymást követő napon kell lefolytatni. Ez alapján megfelelne az Alkotmánynak egy olyan eljárás, amelyben például hétfőre tűzik ki az első fordulót, és szerdára a másodikat és a harmadikat. Egy házbizottsági állásfoglalás szerint azonban a második fordulót az első fordulót követő napon kell megtartani.² Ez a szabály nem minősíthető alkotmányellenesnek, mivel megmarad az Alkotmány rendelkezéseinek keretein belül; a házbizottsági állásfoglalás megtartása feltétlenül maga után vonja az alkotmányos szabály megtartását.

² A Házbizottság 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása, 7. pont.

Ez nem jelent azonban analógiát az Alkotmány és a Házsabály hivatkozott rendelkezéseinek viszonyára, mivel abban az esetben az alacsonyabb norma enyhébb, és nem szigorúbb.

Másodszorra vizsgáljuk meg az Alkotmány 24. § (1) és 29/B. § (4) bek. viszonyát. A kettő közül mind a nyelvtani, mind a történeti-teleologikus értelmezés alapján az utóbbi bekezdés tűnik erősebbnek. Nyelvtani értelmezés szerint ugyanis a „szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül” kitétel kivételt jelent a határozatképesség főszabálya alól, így a *lex specialis derogat legi generali* elve alapján az utóbbit kell alkalmazni. Ugyanerre a következtetésre vezet a történeti értelmezés is. A 29/B. § szinte szó szerint a Magyarország állam formájáról (sic!) szóló 1946. évi I. tc. 4. §-ának rendelkezéseit vette át. A hivatkozott rendelkezésnek pedig az volt a célja, hogy a harmadik fordulóban mindenképp válasszanak köztársasági elnököt, és ne legyen a határozatképesség hiánya az államfőválasztás akadálya.

Ezzel ellentétes álláspont következhet a rendszertani értelmezésből, amely alapján az Alkotmányban korábban szereplő szabály erősebbnek tűnik a későbbinél. Ezen gondolatmenet szerint a „szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül” kitétel mellett is szükség van a határozatképességre, a rendelkezés csupán arra utal, hogy a harmadik forduló nem igényel minősített többséget. Ez az értelmezés kétségtelenül erősíti a köztársasági elnök legitimitását, így ugyanis elkerülhető, hogy esetleg egyetlen képviselő válassza meg a Magyar Köztársaság elnökét. Emellett az érvelés mellett hozható fel az is, hogy a köztársasági elnök megválasztásának joga nem a képviselőket, hanem az Országgyűlést illeti. Az Országgyűlés pedig testületileg hozza meg döntéseit, éppen emiatt rendelkezik úgy az Alkotmány, hogy az Országgyűlés csak akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van – ezt a határozatképességi szabályt kell figyelembe venni minden más személyi döntésnél is.

A fentiek ellenére a nyelvtani és a történeti-teleologikus értelmezés jelen esetben erősebbnek tűnik a rendszertaninál. Így a határozatképességre vonatkozó két kérdés megválaszolása után arra a következtetésre juthatunk, hogy a köztársaságielnök-választás harmadik fordulójára nem vonatkozik a határozatképesség általános szabálya, de nem a házsabályi rendelkezés, hanem az Alkotmány 29/B. § (4) bek. alapján.

1.2. Ki szerzi meg a „szavazatok többségét”?

Hasonló nehézségekkel szembesülhetünk abban az esetben is, ha a mondat második felét kívánjuk elemezni. A vonatkozó bekezdésben az szerepel, hogy a harmadik fordulóban megválasztott köztársasági elnök az, aki [...] a szavazatok többségét megszerzi. Felmerül ugyanis az a probléma, hogy többségen relatív vagy abszolút többséget kell-e érteni.

A felvetett probléma első ránézésre álprobléma, mivel a harmadik fordulóban legfeljebb két jelölt vesz részt, így nincsen különbség abszolút és relatív

többség között; az, aki több szavazatot szerzett, szükségszerűen megszerezte a kettejükre összesen leadott szavazatok több mint felét is.

Ebben az esetben azonban – a vonatkozó alkotmányi bekezdés megfogalmazása miatt – a felvetett kérdés csak látszólag álprobléma, és szükséges a relatív és abszolút többség definiálása. Jelen cikkben relatív többségen két jelölt esetében azt értem, ha valamelyik jelölt több szavazatot szerez vetélytársánál, egy jelölt esetében pedig azt, ha több „igen” szavazat születik, mint „nem”. Ezzel szemben az abszolút többséget az szerzi meg, aki az összes leadott szavazat több mint felét megszerzi.

Az Országgyűlés gyakorlata a relatív többség elvét követi, így a harmadik forduló után az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki több szavazatot szerez. Mivel a harmadik fordulóban mér csak az a két jelölt vehet részt, aki a második fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte, így – hacsak nincsen szavazategyenlőség a jelöltek között – valamelyik jelölt többséget szerez.

Kérdéses azonban, hogy az államfőválasztás harmadik fordulójában hogyan kell figyelembe venni az érvénytelen szavazatokat. Az Országgyűlés Ügyrendi bizottságának állásfoglalása szerint a „köztársaságielnök-választás harmadik fordulójában az érvénytelen szavazatok nem dönthetik el a választás végeredményét, azokat az eredmény megállapítása során figyelmen kívül kell hagyni.”³ Ez az állásfoglalás azonban vitatható, létezik olyan értelmezés, amely eltérő következtetéshez vezet.

A köztársasági elnök megválasztását az Alkotmányon kívül nem szabályozza más jogszabály. Az eljárási kérdéseket – a Házsabályt alapul véve – a titkos szavazás lebonyolításának rendjéről szóló házbizottsági állásfoglalás rögzíti.⁴ Ez az állásfoglalás különbséget tesz a semmis szavazat és az érvénytelen szavazat között. Semmis az a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le, bélyegzőlenyomat nélküli szavazólapon adtak le, továbbá az a szavazat, amelyet a képviselő nem dobott be az urnába. Érvénytelen pedig az a szavazat, amelyről nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy a képviselő kire szavazott.

A semmis és az érvénytelen szavazat között az a joghatásbeli különbség, hogy – bár a szavazás eredményét sem a semmis, sem az érvénytelen szavazat nem befolyásolja – a határozatképesség számításánál a semmis szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni, az érvényteleneket viszont figyelembe kell venni.⁵ A határozatképességnek azonban az Országgyűlés – helyes – álláspontja szerint nincs szerepe, mivel az első két fordulóban mindenképp részt kell vennie a kép-

³ Az Ügyrendi bizottság 47/2002–2006. ÜB. Általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

⁴ A Házbizottság 2005. május 30-án, 2002. szeptember 26-án és 2001. október 11-én módosított, 1998. november 26-i állásfoglalása.

⁵ A szavazat semmissége és érvénytelensége közötti különbségtétel hasonlít a polgári jogban használt „nem létező” és „érvénytelen” fogalmak közötti különbségtételre. Nyilvánvaló, hogy ha a képviselő nem ad le hivatalos szavazólapot (semmis szavazat), akkor szavazata közjogi értelemben nem létezik, míg ha lead ugyan szavazólapot, de az nem felel meg a formai feltételeknek, a szavazat érvénytelen ugyan, de létező.

viselők kétharmadának (különben biztosan eredménytelen a forduló), a harmadik fordulóban pedig akár egyetlen képviselő is választhat köztársasági elnököt. Így a semmis és az érvénytelen szavazat közötti különbségtétel ebben az esetben csak elvi jellegű.

Nagyjából hasonlóan szabályozza az országgyűlési választások érvénytelen szavazatait a választási eljárásról szóló 1997. évi. C. tv. Eszerint érvénytelen az a szavazat, amit érvénytelen szavazólapon adtak le, nem a jelölt neve alatti, fölötti vagy melletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonal, illetve amit kiesett jelöltre adtak le [69. § (4) bek.]. A választási törvények, valamint az OVB következetes gyakorlata alapján az érvénytelen szavazat nem joghatás nélküli. Leadott szavazatnak számít, így a választás érvényességének kérdésében figyelembe kell venni, de más tekintetben nem befolyásolja a szavazás végeredményét. Amennyiben az adott egyéni választókerületben csak két jelölt „marad talpon” a második fordulóban (mert nem érték el többen a 15 százalékot, és a harmadik jelölt visszalépett), akkor az szerez mandátumot, aki – akárcsak egyetlen szavazattal is – több érvényes szavazatot szerzett, függetlenül attól, hogy hány érvénytelen szavazatot adtak le. (Ilyen esetben az érvénytelen szavazatok csak eljárási kérdéseket vetnek fel, mint a szavazatok újraszámolása).

Amennyiben a köztársaságielnök-választásra vonatkozó alkotmányi szabály nyelvtani értelmezéséből indulunk ki, az volna megállapítható – szemben az Ügyrendi bizottság állásfoglalásával – hogy nincs analógia az országgyűlési választások második, és az államfőválasztás harmadik fordulója között. Ahhoz ugyanis, hogy az egyéni képviselőjelölt a második fordulóban mandátumot szerezzen – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. értelmében – a „legtöbb érvényesen leadott szavazatot” kell megszereznie [7. § (3) bek. b) pont]. Ezzel szemben a köztársaságielnök-jelöltnek a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszereznie. Az Alkotmány többségen minden esetben abszolút többséget ért, így például a képviselők több mint felének szavazatát az összes képviselő több mint felének szavazataként kell értelmezni.

Nyelvtani értelmezéssel az állapítható meg, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései nem szinonimák, jelentéstartalmuk eltérő. Amíg a képviselőjelöltnek a második fordulóban elegendő „csupán” több szavazatot gyűjtenie vetélytársainál (relatív többség), az államfőjelöltnek az összes leadott szavazat többségét kell megszereznie; azaz több szavazatot, mint amennyi a másik jelöltre leadott szavazatok és az érvénytelen szavazatok összege (abszolút többség).

A nyelvtani értelmezés erősíti továbbá a köztársasági elnök legitimitását, mivel a harmadik fordulóban biztosított, hogy azoknak a többsége, akik leadtak szavazatot, támogatják a megválasztott köztársasági elnök személyét.

Szükséges megjegyezni, hogy ez a megoldás nem teszi az érvénytelen szavazatot érvényessé. Az érvényes szavazat ugyanis azt befolyásolja, hogy melyik jelölt szerez többséget, ezzel szemben az érvénytelen szavazat csak a választás eredményességét vagy éppen eredménytelenségét.

A teleologikus értelmezés a nyelvtanítól eltérő következtetéshez vezet. A teleologikus értelmezés szerint a harmadik fordulóról szóló rendelkezések azt a célt szolgálják, hogy mindenképpen eredményes legyen az államfőválasztás, ne álljon elő bizonytalan közjogi helyzet, a Köztársaságnak legyen elnöke. Ezekre tekintettel a teleologikus értelmezést követve nem érvényesül a határozatképesség általános szabálya a harmadik fordulóban, és emiatt elegendő a relatív többség is.

A „szavazatok többsége” kitételrel szemben az is felhozható problémaként, hogy értelmetlennek bizonyul abban az esetben, ha a harmadik fordulóban csak egy jelölt vesz részt. Ebben az esetben ugyanis nincs kivel „versenyeznie” a több szavazatért, ilyenkor nyilván több támogató szavazatot kell szerveznie, mint ellenzőt.

Mint látható, a „szavazatok többsége” megfogalmazás különböző értelmezései eltérő eredményre vezetnek, és ez jogbizonytalanságot eredményezhet. Így bár az Alkotmány 29/B. § – kiegészülve a Házzsabállyal és a bizottsági állásfoglalásokkal – alkalmas a köztársasági elnök egyértelmű megválasztására, szükségesnek mutatkozik egyes szabályok módosítása. Amennyiben ugyanis az Országgyűlés – jelenlegi gyakorlatát folytatva – kitart amellett az álláspont mellett, hogy a harmadik fordulóban elegendő a megválasztáshoz a relatív többség, akkor a 29/B. § (4) bekezdésben szereplő „szavazatok többségét” kifejezést kellene módosítani, úgy, hogy ne vezessen a követett gyakorlattól eltérő eredményre a nyelvtani értelmezés. Lehetséges megoldás például: *A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – több szavazatot szerez. Amennyiben a harmadik fordulóban egy jelölt vesz részt, a jelölt akkor megválasztott köztársasági elnök, ha a jelöltet támogató szavazatok száma meghaladja a jelölt ellen leadott szavazatok számát.*

1.3. Az érvénytelen szavazatokkal kapcsolatos további kérdések

Az államfőválasztás során felmerül az a kérdés is, hogy azonos megítélés alá esik-e a tartózkodás és az érvénytelen szavazat leadása.

Az Országgyűlésben a képviselők igennel, nemmel vagy tartózkodommal szavazhatnak [Házzsabály 64. § (2) bek.]. Az államfőválasztás azonban az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalása alapján kivételt képez a főszabály alól, eszerint az állásfoglalás szerint ugyanis „a vezető közjogi tisztségek betöltőinek az Országgyűlés által titkos szavazással történő választása során nem alkalmazható a Házzsabály 64. § (2) bekezdés. A titkos választásnál a jelöltre vagy a jelölt ellen leadott szavazatokkal lehet voksolni, «tartózkodom» állásfoglalásra nincs mód”.⁶ Az Ügyrendi bizottság következetes megállapítása szerint a „tartózkodom” szavazat érvénytelen szavazatnak minősül, mivel az ilyen szavazat-

⁶ AIB. 1995. június 1.

ból nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a jelölt kire szavazott⁷ (lásd előbb: érvénytelen szavazat). Mindezekre tekintettel az Ügyrendi bizottság az Alkotmányügyi bizottság előbb ismertetett állásfoglalását hatályában fenntartotta.

Ennek figyelembevételével alakította ki a Házbizottság a köztársaságielnök-választás szavazólapjainak mintáit. Amennyiben a választáson csak egy jelölt vesz részt, a képviselők az „igen” és a „nem” között választhatnak. Ha a képviselők a köztársasági elnöki tisztségre több jelöltet ajánlanak, akkor a szavazólapon nem eldöntendő kérdés szerepel, hanem a jelöltek közül kell választani.⁸ Ezt az eljárási rendet az Ügyrendi bizottság is megerősítette, kifejtve, hogy az igen szavazat már önmagában a többi jelölt elutasítását jelenti. Felhívta továbbá a figyelmet, hogy „a »nem« szavazat egyes képviselőknek több szavazat leadásának lehetőségét biztosítaná, amely ellentétben áll azzal az elvvel, hogy minden képviselőnek azonos számú szavazata lehet.”⁹

Felmerül végül ez a kérdés, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha a harmadik fordulóban sem sikerül megválasztani a köztársasági elnököt, azaz a választás eredménytelen. Az a hatályos szabályozás és értelmezés alapján a következő esetekben fordulhat elő:

1. egy jelölt esetén akkor, ha nem született több „igen” szavazat, mint „nem”;
2. két jelölt esetén akkor, ha a jelöltek szám szerint ugyanannyi szavazatot szereztek.

Mint arra a korábbiakban tettem utalást, véleményem szerint a 29/B. § (4) bek. nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy abban az esetben is eredménytelen a szavazás, ha a harmadik fordulóban a jelöltre érkezett szavazatok száma nem haladja meg a másik jelöltre leadott és az érvénytelen szavazatok összegét. A hatályos szabályozás azonban – abból kiindulva, hogy tartózkodásra nincs mód – a relatív többséget követeli meg.

Eredménytelen választás esetén az Ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint az egész választási eljárást meg kell ismételni.¹⁰ Ez a megoldás kétségtelenül jobban szolgálja a jogbiztonságot, így inkább megfelel az alkotmányossági követelményeknek, mintha csak a harmadik fordulót kellene megismételni. Ilyen esetben tehát az Országgyűlés elnöke új választást tűz ki.

⁷ Az Ügyrendi bizottság 50/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

⁸ A Házbizottság 2005. május 30-án módosított, 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása a köztársasági elnök választásának eljárási rendjéről. 2. és 3. melléklet.

⁹ Az Ügyrendi bizottság 49/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

¹⁰ Az Ügyrendi bizottság 18/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

1.4. Megoldásra váró problémák

Az Ügyrendi bizottság az államfőválasztás több vitás kérdését rendezte állásfoglalásaival. Praktikus okokból azok a kérdések kerültek a bizottság elé, amelyek a 2005-ös választásnál felmerültek vagy felmerülhettek. Így került megválaszolásra az érvénytelen szavazatok, az eredménytelen választás és a tartózkodás lehetőségének problematikája, melyek megkönnyítették az elnökválasztás egyértelmű lefolytatását, elősegítve ezzel a jogbiztonságot. A köztársasági elnök választásával kapcsolatban azonban további kérdések is felmerülnek, ezek közül kettőt emelek ki.

Elsőként, hogy milyen közjogi helyzet áll elő, ha a köztársasági elnök hivatali idejének lejártáig nem sikerül megválasztani az új elnököt. Felmerül, hogy ilyen esetben a köztársasági elnök megválasztásáig feladatait az Országgyűlés elnöke látja el. Ennek közjogi alapja az, hogy a köztársasági elnököt – megkötésekkel – az Országgyűlés elnöke helyettesíti [Alk. 29/E. §]. Az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy az államfői jogkört gyakorló házelnök nem ideiglenes köztársasági elnök, így felhatalmazása csak arra terjed ki, hogy a két köztársasági elnök közötti interregnum időszakában biztosítsa az intézmény folyamatos működését.¹¹

Problémaként merül fel azonban, hogy a hivatkozott alkotmányi szakasz alapján a helyettesítésnek akkor van helye, ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatva van, vagy ha megbízatása idő előtt megszűnt. Nem ez a helyzet áll elő azonban akkor, ha a köztársasági elnöknek lejár a megbízatása, csak az Országgyűlés – az Alkotmány ellenére – nem választja meg időben a következő köztársasági elnököt. Mivel azonban ilyen esetben is felmerülhetnek halasztást nem tűrő, feltétlenül elvégzendő feladatok (pl. választás kiírása, kinevezések stb.), így valószínűnek tűnik, hogy ilyen esetben az alkotmányi rendelkezést kiterjesztően kell értelmezni, oly módon, hogy az Országgyűlés elnöke minden esetben eljár a köztársasági elnök helyett, ha nincs köztársasági elnök hivatalban, vagy akadályoztatva van – annak ellenére, hogy a szó szerinti értelmezés nem erre a következtetéshez vezet. A probléma feloldása érdekében az alkotmányozónak vagy tágítania kellene a kört, amikor az Országgyűlés elnöke helyettesítheti a köztársasági elnököt, vagy más, áthidaló megoldást kellene találnia. Ilyen megoldás lehet például az is, hogy a hivatalban lévő köztársasági elnök hivatali ideje meghosszabbodik addig, amíg az Országgyűlés a következő köztársasági elnököt nem választja meg. A visszaélések elkerülése érdekében határidőt is meg lehetne állapítani, hogy legfeljebb mennyi idővel hosszabbodhat meg államfői mandátum. Természetesen ez csak látszatomegoldás, mivel az sem tekinthető kizártnak, hogy a meghosszabbított határidő is eredménytelenül telik el.

¹¹ Lásd bővebben 7/1990 (IV. 23.) ABH.

Másodszor, az elnökválasztással kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a választás második fordulójában „holtverseny” alakul ki a második helyen. Az Alkotmány szerint ugyanis a harmadik fordulóban csak az a két jelölt vehet részt, akikre a második fordulóban a legtöbb szavazatot adták le. Ez a körülmény azért hozná nehéz helyzetbe a választás lefolytatóit, mert az alkotmányozó feltett szándéka, hogy a harmadik fordulóban csak két jelölt vegyen részt [a 29/B. § (4) bek. expressis verbis kifejti, hogy két jelöltre lehet szavazni], így nagy valószínűséggel nem alkalmazható a sportvilágból vett analógia, hogy ilyenkor két ezüstérmet osztanak ki.

Mindkét helyzet bekövetkezte esetén csak alkotmányértelmezéssel lehetne a vitás kérdéseket rendezni.

1.5. Kitérő: a szavazás titkossága

Az elnökválasztással összefüggő kérdések vizsgálata során nem lehet figyelmen kívül hagyni a közéletben nagy visszhangot kiváltó kérdést: mit jelent a szavazás titkossága.

A szavazás titkossága a – választásra való jogosultság általánossága és egyenlősége, valamint a választás közvetlensége mellett – a választójog klasszikus alapelvei közé tartozik, melyet mind az Alkotmány, mind a választási törvények rögzítenek.

A titkos szavazás intézményének a célja a választás tisztaságának megóvása, azaz annak biztosítása, hogy a választópolgár szabad akaratából, lelkiismeretének megfelelően adja le szavazatát, és ne kelljen tartania szavazatának esetleges következményeitől. Ennek megfelelően a választási szervek kötelesek biztosítani a szavazás titkosságát. Ezzel összhangban állapítja meg az Alkotmánybíróság is, hogy „a szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetve megállapítható” [32/2004. (IX. 14.) ABH.].

Az Alkotmánybíróság azonban ugyanebben a határozatban leszögezi, hogy a szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog [...] egyik eljárási garanciája.

A határozatból az olvasható ki, hogy a titkosság az állami szerveket köti (nem a választót), annak érdekében, hogy a választópolgár akaratán kívül senki ne tudhassa meg a szavazat tartalmát. Nincs azonban akadálya annak, hogy a választópolgár szabad akaratából nyilvánosságra hozza szavazatát, főleg nem teszi a nyilvánosságra hozatal a szavazatot érvénytelenné.

Ennek analógiájára megállapítható, hogy ha az Országgyűlés általi titkos választásokon a képviselők nyilvánosságra hozzák szavazataikat, ez nem teszi

érvénytelenné sem a szavazatot, sem a választást – amennyiben a nyilvánosságra hozatal szándéka jogellenes befolyástól mentes.

2. A köztársasági elnök megválasztásának rendje az Európai Unió tagállamaiban

Mind a politikusok, mind a jogászok szakma képviselői többször felvetették a köztársaságielnök-választásra vonatkozó szabályok módosítását. Érdekes tehát megvizsgálni, hogy az Európai Unió egyes tagállamai milyen megoldásokat dolgoztak ki az államfőválasztásra.

Az egyes megoldásokat a következő táblázat foglalja össze:

	Választás módja	I. ford.	II. ford.	III. ford.	Feltétel
Ausztria	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, év elejéig 35. év betöltése
Csehország	parlament, két kamara együttes ülésén	abszolút (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (együtt)	Szenátusba választható (állampolgár, 40 év)
Esztország	parlament v. Választói Testület	2/3	2/3	2/3 (ha nem, a Választói Testület választ)	állampolgár, 40 év
Finnország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	Finnországban született állampolgár
Franciaország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	-
Görögország	parlament	2/3	2/3	3/5 (ha nem, a parlamentet felosztatják)	5 éve állampolgár, apja vagy anyja görög, 40 év, választópolgár
Írország	közvetlen	szavazatátruházó rendszer (STV)	-	-	állampolgár, 35 év
Lengyelország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, 35 év
Lettország	parlament	abszolút	-	-	40 év, teljes jogú állampolgár, nem kettős állampolgár
Litvánia	közvetlen	abszolút (ha több mint fele részt vett)	relatív (2 jelölt)	-	születéssel állampolgárságot szerzett, 3 éve ott él, 40 év, passzív választójog
Magyarország	parlament	2/3	2/3	relatív (2 jelölt)	35 év, választópolgár
Németország	Szövetségi Kögyűlés	abszolút	abszolút	relatív	40 év, állampolgár, passzív választójog
Olaszország	parlament, két kamara együttes (kibővített) ülésén	2/3	2/3	abszolút	50 év, állampolgár, rendelkezik polgári és politikai jogokkal
Portugália	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	portugál származású, választópolgár, 35 év
Szlovákia	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választópolgár
Szlovénia	közvetlen	relatív	-	-	állampolgár

Forrás: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

A táblázat értelemszerűen nem tartalmazza az Európai Unió monarchikus berendezkedésű államait (Svédország, Dánia, Egyesült Királyság, Spanyolország,

Belgium, Hollandia, Luxemburg), mivel azok államfői nem választás, hanem öröklés útján töltik be hivatalukat. Megjegyzendő azonban, hogy a trón betöltésének rendje a parlamentáris monarchiákban sem egységes. A legtöbb állam az elsőszülöttség elvét követi, azaz az uralkodó idősebb gyermeke (és azok leszármazottai) a trónöröklés tekintetében megelőzik a fiatalabb gyermekeket – függetlenül attól, hogy a legidősebb gyermek milyen nemű. Ebben a rendszerben a másodszülött csak abban az esetben örökölheti a trónt, ha az elsőszülött lemondás, alkalmatlanság vagy valamilyen kizáró ok miatt arra képtelenné válik.

Ettől a rendszertől eltér a spanyol megoldás. A spanyol alkotmány alapján *„a trónöröklés az elsőszülöttség és a belépés rendjét követi, amelyben a korábbi ág mindig előnyt élvez a későbbivel szemben, ugyanazon ágon belül a közelebbi rokonsági fok a távolabbival szemben, ugyanazon rokonsági fokon belül a férfi a nővel szemben, ugyanazon nemen belül az idősebb korú személy a fiatalabbal szemben”* [57. § (1) bek.]. Ebben a megoldásban tehát elsődlegesen a leszármazott neme számít, és csak másodlagosan a kora.

Nagyobb eltérés mutatkozik a trónöröklés eljárási kérdéseiben, az esetleges kizárási okokban, illetve abban a kérdésben, hogy mi a teendő a trón megüresedése esetén. Ezek közül a kizárási okokat hasonlítom össze részletesebben. A trónutódlásból való kizárás azért számít alkotmányjogi szempontból specifikumnak, mivel a parlamentáris monarchiák államfői főszabály szerint nem tartoznak sem politikai, sem jogi felelősséggel – a Locke-féle *King can do no wrong* alapján.

Az egyes alkotmányok meghatároznak azonban olyan eseteket, amikor a trónörökös olyan mértékben vét az adott ország királyi házzal szemben felállított követelményei ellen, hogy emiatt nem örökölheti az ország trónját. A legtipikusabb esetek a következők:

- nem követi az államvallást,
- engedély nélkül köt házasságot, vagy
- más állam államfőjévé válik.

Azokban az államokban, amelyeknél az állam és egyház elválasztása nem történt meg, uralkodóktól, trónörökösöktől gyakran elvárt követelmény, hogy az államvallást kövesse. Erre a legklasszikusabb, alkotmányinak tekinthető szabályozást az angol Act of Settlement (1701) tartalmazza, amely a következőképpen rendelkezik: *„törvénybe foglalták továbbá, hogy mindazon személyek, akik kibékültek, kibékülnek vagy egyesülnek a római Szentszékkal vagy egyházzal, vagy a pápai vallást gyakorolják vagy pápistával kötnek házasságot, kizáratnak, és a törvény alapján örök időkre képtelenek örökölni, birtokolni vagy élvezni a koronát és a királyi kormányzás jogát”*. Hasonlóan rendelkezik a dán alkotmány (5. §) és a svéd Trónöröklési törvény is (4. §).

Gyakori szabály továbbá, hogy a trónörökös csak a Parlament, illetve a király és a Parlament beleegyezésével köthet házasságot; ilyen szabály található a belga, a holland, a spanyol és a svéd alkotmányokban. Alkotmányi szempont

továbbá a perszonálunió is, így az uralkodó nem válhat más állam államfőjévé – mondja ki a belga, a dán és a svéd alkotmány.

2.1. A köztársasági elnök megválasztására vonatkozó megoldások

Azokban az államokban, amelyekben az államfői tisztséget nem öröklés útján töltik be, ki kellett dolgozni a köztársasági elnök megválasztásának rendjét. Az Európai Unió tagállamait – mint azt a fenti táblázat mutatja – két csoportba lehet sorolni; az első csoportba tartozó államok elnökeiket közvetlenül választják, míg a másodikba tartozókat a Parlament választja meg.

2.1.1. Közvetlen választás

A köztársasági elnök közvetlen megválasztását preferáló államok többsége kétfordulós választást tart, amely első fordulójában abszolút többség szükséges a tisztség megszerzéséhez, és ha ezt a többséget egyik jelölt sem éri el, a „legjobb kettő” részvételével második fordulót tartanak, ahol már relatív többség is elegendő. Ezt a megoldást követi Ausztria, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália és Szlovákia.

A fenti felsorolásból a litván megoldás különbözik a többitől. Litvánia alkotmányos rendje a többenél szigorúbb feltételeket követel meg; ugyanis nem csupán eredményességi (összes leadott szavazat több mint fele) követelményt, hanem érvényességit is meghatároz – a választás első fordulója csak abban az esetben érvényes, ha azon a választópolgárok több mint fele részt vesz. A szabályozást enyhíti, hogy abban az esetben is érvényes és eredményes az első forduló, ha bár nem vett részt a választópolgárok több mint fele a választáson, de valamelyik jelölt megszerezte az összes választópolgár szavazatának egyharmadát. A litván szabályozás érdekessége továbbá, hogy amennyiben az első fordulóban csak két jelölt vett részt, és a forduló érvénytelen vagy eredménytelen, nem második fordulót, hanem új választást tartanak.

Az államfőt közvetlenül választó államok közül Szlovéniában és Írországbán egyfordulós a választási rendszer. Szlovéniában megválasztott köztársasági elnök az, aki a választáson több szavazatot szerzett vetélytársainál, függetlenül attól, hogy mekkora többséget ért el, illetve, hogy hányan vettek részt a választáson (relatív többség). Írország pedig az Európában ritka szavazatátruházó rendszert (STV) alkalmazza, amely szintén módot ad arra, hogy egy fordulóban elnököt lehessen választani.

2.1.2 Közvetett választás

Lényegesen nagyobb szórást mutat azon államok gyakorlata, amelyek elnökeiket a nép nem közvetlenül, hanem választott képviselőin keresztül választja. Tipikus esetben a köztársasági elnököt a Parlament választja, ettől csak Észtország és Németország tér el.

Bevett gyakorlat, hogy kétkamarás Parlament esetében a két kamara együttesen ülésezik, ezt a megoldást követi Csehország és Olaszország. Mindkét államban legfeljebb három fordulót tartanak, de az egyes fordulóiban megkívánt többség a két államban eltérő. Olaszországban – Magyarországhoz hasonlóan – az első két fordulóban a Parlament tagjai kétharmadának, a harmadikban több mint felének szavazata szükséges. Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jelölt milyen arányban kapta meg a képviselők, és milyen arányban a szenátorok támogatását.¹²

Ettől eltér Csehország gyakorlata. A Cseh Köztársaság Alkotmánya szintén háromfordulós választást rendel. Az első fordulóban az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki megszerzi külön a képviselők, és külön a szenátorok abszolút többségét. Ez a szabály a második fordulóra annyiban enyhül, hogy elegendő a relatív többség – igaz, még ebben az esetben is a többséget külön-külön kell vizsgálni. A második forduló akkor eredményes tehát, ha valamelyik jelölt megszerezte a jelenlevő képviselők és a jelenlevő szenátorok többségét. A harmadik fordulóban azonban már a tényleges relatív többség elve érvényesül, az nyeri el az elnöki hivatalt, aki a szavazatot leadók többségének támogatását megszerzi (függetlenül attól, hogy a szavazók a képviselők vagy a szenátorok közül kerültek ki).

Egykamarás Parlament választ köztársasági elnököt Magyarországon, Görögországban, Lettországon és – némi eltéréssel – Észtországban. A négy állam közül kétségtelenül a lett megoldás a legegyszerűbb, a köztársasági elnököt a Parlament egy forduló alatt abszolút többséggel választja. A lett alkotmány nem rendelkezik arról az esetről, ha ezt a többséget egyik jelölt sem szerzi meg, így valószínűsíthető, hogy ilyen esetben új választást kell tartani.

A görög és a magyar megoldás annyiban hasonlít, hogy mindkét államban legfeljebb háromfordulós a köztársaságielnök-választás, és mindkét államban kétharmados többség szükséges az első két fordulóban az eredményességhez. Lényeges különbség azonban, hogy Görögország a harmadik fordulóra is minősített többséget tart fenn, és csak annyi „könnyítést” biztosít, hogy a 2/3-os többséget 3/5-re csökkenti. Amennyiben a görög parlament a harmadik fordulóban sem tud köztársasági elnököt választani, felosztatják, és új választásokat írnak ki.

A magyar és a görög megoldással rokonítható az észt is, mivel Észtországban is három forduló az elnökválasztás, és ott is 2/3-os többség szükséges az első két fordulóban. Észtország alkotmányjogi specifikuma az, hogy a harmadik fordulóra is megtartja a 2/3-os többséget, és amennyiben ez a forduló is eredménytelennek bizonyul, az elnökválasztás joga egy külön erre a célra létrehozott Választói Testületre tevődik át.¹³

¹² Megjegyzendő, hogy Olaszországban a köztársasági elnök megválasztására a parlament kibővül a régiók küldötteivel is.

¹³ A Választói Testület gyakorlatilag egy „felduzzasztott” Parlament, mivel áll egyfelől a parlamenti képviselők, másfelől önkormányzatoként egy, delegált tagból.

Speciális szerv választja meg a Német Szövetségi Köztársaság elnökét is. Németországban a választói testület a Szövetségi Közgyűlés, amelynek tagjai a Szövetségi Gyűlés tagjai és a tartományi népképviselők által megválasztott tagokból áll. A választás szintén háromfordulós; az első két fordulóban abszolút, a harmadikban relatív többség szükséges.¹⁴

2.2. A köztársasági elnökkel szemben támasztott feltételek

A köztársasági elnök kiemelt közjogi státusa miatt bevett gyakorlat, hogy az alkotmányok az általános passzív választójogi követelményeken túlmenően többletkövetelményeket kívánnak meg a köztársasági elnöktől. A köztársasági elnökkel szemben támasztott követelmények a következő csoportokba sorolhatóak:

1. általános követelmények,
2. életkori kitétel, valamint
3. az állammal való szoros kötődés megkövetelése.

Az általános követelmények a passzív választójoghoz szükséges anyagi jogi és eljárási követelményeket jelölik, ide tartozik az állampolgárság és a választójog.

Az életkori kitétel lényege, hogy a köztársasági elnöki hivatal csak egy bizonyos – az általános 18 éves korhatárnál magasabb – kor elérése után tölthető be. Ez az életkor a legtöbb államban 35–40 év; 35 éves korhatárt alkalmaz Ausztria, Írország, Lengyelország, Magyarország és Portugália, 40 éveset Csehország, Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia és Németország. A cseh alkotmány ugyan *expressis verbis* nem deklarálja a köztársaságielnök-választásra vonatkozó fejezetben a negyven éves korhatárt, ám csak az választható meg államfőnek, aki a Szenátusba is választható. A Szenátusba való választásnak azonban feltétele a 40. életév betöltése. A fentieknél magasabb életkori követelményt csak Olaszország állapít meg; az Olasz Köztársaság első emberének 50. életévét kell betöltenie.

Az alkotmányban meghatározott életkort rendszerint a választás első fordulójáig kell betölteni, ez alól az Európai Unió országai közül csak Ausztria kivétel; az osztrák alkotmány rendelkezése alapján a köztársasági elnöknek a választás évének első napja előtt kell betöltenie 35. életévét [60. § (3) bek.].

Kisebbségben vannak azok az államok, amelyek nem szerepeltetnek az általános életkornál magasabb életkori kitételt; ezek Finnország, Franciaország, Szlovákia és Szlovénia.

Nem ritka továbbá, hogy egyes alkotmányok az állampolgárságnál is szorosabb kapcsolatot követelnek meg a köztársasági elnöktől. Ennek lehetséges formája, hogy az alkotmány megköveteli, hogy a köztársasági elnök megválasz-

¹⁴ Bár az alkotmány nem korlátozza az elnökjelöltek számát, az utóbbi időben mindig két jelölt verseng a hivatalért, így az első forduló eredményes szokott lenni.

tása előtt meghatározott ideig állampolgár legyen, ez az idő Litvániában három év, Görögországban öt.

Az államfő szülőfölddel való kapcsolatát erősítendő, néhány állam – amerikai mintára – megköveteli azt is, hogy a köztársasági elnök az ország területén születessen, pontosabban: születéssel szerezze meg az adott állam állampolgárságát. Így rendelkezik Litvánia és Finnország alkotmánya.

Ebbe a körbe sorolhatóak azok az alkotmányok is, amelyek származási kitélt tartalmaznak; a portugál államfőtől megkövetelik, hogy portugál származású legyen, Görögország elnöke pedig csak az lehet, akinek apja vagy anyja görög származású.¹⁵

2.3. Az elnökválasztási tanulságok összegzése

Az Európai Unió köztársasági államformájú államai elnökválasztási szabályainak vizsgálata során arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányozókat a következő célok vezették:

1. a köztársasági elnök minél szélesebb körű támogatást élvezzen;
2. az elnökválasztás végső soron eredményes legyen.

A minél szélesebb körű támogatás a köztársasági elnöki tisztség kiemelt közjogi jelentősége miatt szükséges. Ezen elv miatt bízta több alkotmány a népre az elnök megválasztását, de érvényesül az elv a közvetett választást előnyben részesítő államokban is. A kétkamarás parlamentek együttes ülést tartanak (Csehország, Olaszország), az egykamarások pedig vagy fenntartják a minősített többséget (Görögország), vagy speciális választói testületre bízzák a köztársasági elnök megválasztását (Németország, Észtország). A parlamenti többség így végső soron csak két államban, Magyarországon és Lettországon tudja keresztül vinni saját elnökjelöltje megválasztását.

Az eredményesség érdekében azokban az országokban, amelyek közvetlenül választják elnökeiket, legalább a második fordulóban elegendő a relatív többség. Ugyanez a tétel érvényesül azokban az államokban is, ahol a köztársasági elnököt a parlament választja. Ilyen államokban az utolsó fordulóban rendszerint a relatív többség is elegendő (Csehország, Magyarország, Németország), vagy eredménytelenség esetére külön testületet hoz létre (Észtország). Ennél szigorúbb az olasz és a lett megoldás, bár a minősített többség végső soron ezekben, az államokban sem követelmény. A harmadik fordulóban csak Görögországban követelmény a minősített többség, de itt kellőképpen „fenyegető” tényező az elnökválasztás sikertelensége, a parlament feloszlatása. Megjegyzendő, hogy ezzel a szabállyal mind a kormány, mind az erős ellenzék visszaélhet, ha úgy ítéli meg, hogy a rendkívüli választások számára kedvezőbb eredményt hoznak az éppen adott parlamenti erőviszonyoknál.

¹⁵ A görög szabályozás liberalizálódott az utóbbi időben, korábban ugyanis csak az apai ág számított, az nem volt elegendő, ha a jelölt anyai ágon volt görög származású.

Megjegyzendő, hogy az imént ismertetett két elv ellentétben áll egymással, a szigorú eljárási szabályokat és nagy minősített többséget megkövetelő eljárás nem feltétlenül lesz eredményes, az enyhe szabályozás pedig nem erősíti kellő mértékben a köztársasági elnök legitimitását. Minden államban az alkotmányozó feladata az „arany középút” megtalálása.

3. Az elnökkválasztás módja és a kormányforma közötti összefüggések

Magyarországon többször felmerült, hogy a köztársasági elnököt ne az Országgyűlés válassza, hanem a nép közvetlenül, és a kérdés a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden van, hol erősebb, hol gyengébb intenzitással.

A hatályos szabályozás kialakításában döntő szerepet játszott az 1989-ben megtartott „négyigenes” népszavazás is, amelyen a választópolgárok lemondtak arról, hogy az államfőt közvetlenül válasszák, ezt a jogot átruházták az Országgyűlésre.

Az esetleges „átállás” azonban több alkotmányjogi kérdést vet fel, ezek közül a következőben kettővel kívánok foglalkozni. Egyfelől azzal, hogy az 1989-es módosítás ellenére van-e jogi lehetőség a közvetlen választásra való áttérésre, másfelől azzal, hogy a közvetlen választás nem változtatna-e Magyarország parlamentáris berendezkedésén.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy nincs alkotmányjogi annak, hogy – a népszavazás ellenére – Magyarország áttérjen a közvetlen elnökkválasztásra. Az 1/1990 (II. 12.) ABH szerint „az 1989. november 26-i népszavazás első kérdésére adott válasz eredménye nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdését módosítsa”. Ezt az Alkotmánybíróság a népszavazás jellegéből vezette le, különbséget tett a referendum és a plebiszcitum között.

Súlyosabbnak tűnik az a probléma, hogy a közvetlen elnökkválasztás nem érinti-e Magyarország parlamentáris berendezkedését, és nem mozdítja-e el egy félprezidenciális kormányforma irányába. A jogirodalom nem egységes abban a kérdésben, hogy van-e összefüggés a kormányforma és a köztársasági elnök megválasztásának módja, azaz közvetett vagy közvetlen jellege között.

Több szerző a prezidenciális rendszer jellemzőjének tekinti, ha az államfőt a nép választja közvetlenül, és a parlamentarizmusénak, ha a köztársasági elnök a törvényhozó hatalom választása útján nyeri el hivatalát.¹⁶ Ezzel az állásponttal ért egyet Wiener György is, aki a közvetett elnökkválasztást a parlamentarizmus „tisztá” modelljének tekinti.¹⁷

¹⁶ KOPECKY, PETR – PASZKOWSKA, ANIA VAN DEN MEER KROK – MUYZENBERG, MARC VAN DEN: Hatalom és stabilitás, az elnöki intézmény négy közép-európai országban. *Társadalmi Szemle*, 1995/7. 77. p.

¹⁷ WIENER GYÖRGY: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 1995. június, 256. p.

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kilényi Géza, akinek megglátása szerint nincs összefüggés a választás módja és az elnöki szék súlya között.¹⁸ Ezt az álláspontot látszik erősíteni az a tény, hogy a közvetlen választást alkalmazó államok (az Európai Unió tagállamai közül ez idő szerint: Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) államfői nem egységes súlyúak államuk alkotmányos berendezkedésében; az előbbi felsorolásban mind prezidenciális jellegű, mind parlamentáris államok megtalálhatóak. Általános igazsággként csak az állapítható meg, hogy a klasszikusan erős elnökkel bíró államokban (pl. Franciaország) a köztársasági elnököt közvetlenül a nép választja, míg a tradicionálisan parlamentáris államok (pl. Németország) elnökei a parlamenttől vagy valamilyen választói testülettől kapják megbízatásukat.

Figyelemre méltó Szentpéteri Nagy Richárd megállapítása, miszerint a parlamentarizmus logikájába nem illik bele a közvetlen elnökválasztás intézménye, de a parlament általi választás sem, mivel az nem erősíti a köztársasági elnök semlegességét.¹⁹ Parlamentáris köztársaságoknál ugyanis a köztársasági elnök csak formálisan (vagy formálisan sem) része a végrehajtó hatalomnak, funkciója politika feletti, a hatalmi ágak között mutatható ki, melyhez elengedhetetlenül szükséges a semlegesség, a politikától való távolságtartás. Amennyiben pedig a köztársasági elnököt a nép választja, a jelöltek pártszínekben indulnak, függenek a politikai erőktől – ez pedig a későbbiekben erősen érintheti az elnök függetlenségét.

Szentpéteri Nagy szerint kétségtelen azonban, hogy azok a köztársasági elnökök, akik felhatalmazásukat közvetlenül a néptől kapták, nagyobb legitimitást éreznek, és akkor is a végrehajtó hatalom részeseinek tekintik magukat, ha ilyen jellegű alkotmányi felhatalmazásuk nincsen. Megfigyelhető, hogy azok az államok, amelyek áttértek a közvetlen elnökválasztásra, egyidejűleg a köztársasági elnök hatásköreit is kiszélesítették.

A fentiek miatt a parlamentáris rendszereknek olyan eljárást célszerű kidolgozniuk, amelyben a köztársasági elnököt a parlament választja ugyan, de úgy, hogy garanciális szabályokat határoz meg annak érdekében, hogy a köztársasági elnök meg tudja őrizni semlegességét. Ennek megfelelően a legjobb megoldásnak a választói testület alkalmazása tűnik, amely a népnél szűkebb, de a parlamentnél szélesebb körű grémium.

Tetszetős továbbá Szentpéteri Nagy javaslata, miszerint a köztársasági elnököt a hivatalban lévő köztársasági elnök jelölje.²⁰ Ez szintén megfelel a parlamentarizmus elvének, mivel a választás joga továbbra is a parlamentet illetné meg, de emellett kellő alkotmányos kontinuitást is biztosít.

¹⁸ KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség a nemzeti jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/10. 580. p.

¹⁹ SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 118. p.

²⁰ Uo. 138. p.

4. Utószó

A rendszerváltás óta hazánkban megtartott köztársaságielnök-választások közül a 2005. évi volt a legnagyobb próbája az alkotmányi, és az ehhez kapcsolódó házszabályi rendelkezéseknek, ugyanis a politikai körülmények miatt nagyobb hangsúly került a választás eljárási kérdéseire. Ennek következtében vált szükségessé a határozatképességre, érvénytelenségre, tartózkodásra és a szavazás módjára vonatkozó felvetések tisztázása.

Igazolódott tehát az a tétel, hogy a jogértelmezéssel kapcsolatban gyakorlati problémák döntő többségét az élet veti fel, ilyenkor derül ki ugyanis, hogy az egyértelműnek tűnő rendelkezések is magyarázatra szorulhatnak. Ilyenkor volt legutóbb a miniszterelnök lemondáskor az ún. harmincnapos szabály, azaz annak megítélése, hogy a miniszterelnök azonnal lemondhat-e tisztségéről, vagy csak harmincnapos határidővel teheti-e ezt meg. A jogirodalomban erről a kérdéstről is folytattak vitát, egyesek az előbbi, mások az utóbbi állásponttal értettek egyet.²¹

Mint az a dolgozatból látható, mind a jelenlegi gyakorlat fenntartása, mind a közvetlen választásra való áttérés mellett és ellen felhozhatóak alkotmányos érvek. Az utóbbival kapcsolatos leglényegesebb kérdés, hogy érinti-e Magyarország kormányformáját az elnökválasztás módja. Összességében kijelenthető, hogy a választás módja nem független a köztársasági elnök hatásköreitől, de a közvetlen elnökválasztás összeegyeztethető a parlamentarizmussal. Mivel tehát mindkét megoldás összefér az alkotmányos berendezkedéssel, a jogalkotó feladata, hogy melyik megoldást tartja célszerűbbnek.

²¹ Lásd ZLINSZKY JÁNOS: Jogállamból – elégséges. *Magyar Jog*, 2005/2. 91–94. p., valamint BITSKEY BOTOND – TORDAY CSABA: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. *Magyar Jog*, 2005/4. 218–220. p.

LÓRÁNT CSINK

A CONTROVERSIAL SECTION OF THE HUNGARIAN CONSTITUTION: ART. 29/B SEC. (4)

(Summary)

The method of electing a president is a significant feature of the connection of Parliament and the head-of-state, which links to the separation of public bodies and to the checks and balances system.

This essay reconsiders the concerning Hungarian regulations first. It introduces the present procedure and calls the attention to the problem that the procedure has no absolute correspondence with the text of the Constitution, therefore the amendment of the said section seems to be necessary. Furthermore there are some other questions to deal with, for instance the problem of invalid votes and the secrecy of voting.

In the second chapter the essay introduces the practice of the member states of the European Union, using a comparative method, in order to set examples to the Hungarian legislation. It can be clearly seen that the practices of the states differ in many ways. Beside the way of election, this chapter includes the conditions candidate presidents have to fulfil in the examined states.

The last chapter questions if there's any link between the method of election and the form of government i.e. if direct election is a sign of presidency.

DUX LÁSZLÓ

A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben

Bevezetés

Napjaink globalizálódó nemzetközi jogrendjének egyik legszembetűnőbb el-
lentmondása az a különbség, ami a tőke és az áruk államok közötti mozgásának
nemzetközi szabályozottsága és az emberek hasonló mozgásának nemzetközi
szabályozatlansága között feszül. Míg a GATS-WTO keretein belül már a szol-
gáltatásnyújtás teljes nemzetközi liberalizálásáról tárgyalnak, addig az ENSZ
1990-ben elfogadott vándormunkásokat védő egyezményének tizenhárom évébe
tellett, hogy megszerezze a szükséges számú ratifikációt hatályba lépéséhez, és
továbbra sem csatlakozott hozzá egyetlen egy fejlett északi állam sem. Ugyan-
ekkor az ENSZ becslései szerint 185 és 192 millió fő közé tehető azon szemé-
lyek száma, akik olyan állam területén élnek, melynek állampolgárságával nem
rendelkeznek.¹ Több mint a felük munkavállalási céllal tartózkodik más állam
területén, illetve ilyen személy családtagja,² és további több tízmillióra becsül-
hető azon személyek száma, akik illegálisan (nem dokumentáltan)³ érkeztek
meg az idegen országba.

A migráns munkavállalók általában a legalantasabbnak tekintett munkákat
végzik, gyakran éri őket hátrányos megkülönböztetés munkahelyükön, és ha
nem dokumentáltan érkeztek az adott országba vagy vállalnak ott munkát, akkor
a kiutasítástól való félelem miatt a legsúlyosabb jogsértések esetén sem fordul-
nak hivatalos szervekhez. E munkavállalók számára a befogadó államok jog-
rendszere általában csak akkor nyújt kielégítő védelmet, ha az adott állam érde-

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division Working
Paper No. ESA/WP.188. *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*. 2003, 34. p.

² Bár jogilag továbbra is nagyon fontos szempont, hogy valaki politikai vagy gazdasági cél-
ból hagyja el hazáját, ez a különbségtétel a gyakorlatban egyre inkább elveszíti jelentőségét, a
határok elmosódnak a különböző kategóriák között és könnyen válhat valaki menekültből (nem
dokumentált) munkavállalóvá.

³ Az „illegális migráns” vagy „illegális munkavállaló” kifejezés helyett a különböző nemzet-
közi szervezetek a „nem dokumentált” vagy „irreguláris” migráns illetve munkavállaló elnevezést
javasolják. LÁSD PATRICK A. TARAN: Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade.
International Migration. Vol. 38. No. 2. 2000, 23. p.

kelt a bevándorlásban és ezért olyan politikát folytat, amelynek célja, hogy jól kvalifikált külföldi munkavállalókat csábítson területére.⁴ Gyakoribb azonban az, hogy a munkaerő-hiánnyal küzdő államok inkább eltűrik az illegális bevándorlást és függő helyzetben tartják a migránsokat, akik így nem mernek túlzott követelésekkel előállni, és a gazdasági környezet változása esetén könnyen kiutasíthatóak az országból. Ennél csak kicsit jobb a helyzete azoknak a migráns munkavállalóknak, akiket – ma már ritkán előforduló⁵ – kétoldalú megállapodások keretén belül toboroztak külföldre. A bilaterális megállapodások ugyanis csak meghatározott időre és munkakörökre szólnak, amit kifejez az ilyen megállapodások alapján elvándorlók elnevezése, a „vendégmunkás” is.⁶ Az ENSZ és az ILO keretein belül kidolgozott vándormunkásokat védő egyezmények a kevés csatlakozott állam miatt szintén nem tudnak megfelelő védelmet nyújtani számukra. Az általános emberi jogi egyezmények esetükre történő alkalmazása ugyancsak nem tekinthető egyelőre széles körben elfogadott megoldásnak.⁷

Ezzel párhuzamosan egyre több regionális integrációs szervezet tesz lépéseket a belső (a szervezet tagállamai közötti) migráció megkönnyítésére, aminek egyik legfontosabb eleme a vándormunkások jogvédelmét garantáló intézmények létrehozása.⁸ A legfejlettebb természetesen az Európai Unió rendszere, amely az alapszerződésben biztosított mozgásszabadság megkönnyítésére egy sor jogszabályt fogadott el. Más kontinensek regionális szervezetei nem rendelkeznek egyelőre ilyen kifejlett rendszerrel, de bizonyos kezdeményezések megfigyelhetők, mind az emberi jogok védelmére létrehozott szervezetekben, mind gazdasági integrációs szervezetekben. A különböző célú szervezetek megközelítése gyökeresen eltér egymástól, az előbbieket az egyén védelmének oldaláról közelítik meg a kérdést, míg az utóbbiak a gazdasági hatékonyság növelése érdekében hoznak intézkedéseket.⁹

Jelen tanulmányban bemutatom a különböző Európán kívüli regionális integrációs szervezetek migráns munkavállalókat védő jogintézményeit, legyenek azok akár emberi jogi, akár gazdasági hatékonysági megfontolásból elfogadva.

⁴ Erre példák az úgynevezett „zöld-kártya” programok.

⁵ STEPHEN CASTLES: International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Science Journal*. Vol. 55. No. 165. 2000. szeptember, 277. p.

⁶ A „vendégmunkás” programok európai kudarcáról lásd ULRIKE DAVY: *Die Integration von Einwanderern*. Campus Verlag, Frankfurt-New York, 2001.

⁷ A kérdésről lásd bővebben DUX LÁSZLÓ: A vándormunkások szociális biztonságához való joga. *EU-Tanulmányok III*. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004, 549–578. p.

⁸ International Migration Policy Programme: *Global and Regional Migration Policies – Recent Developments Towards Strengthening International Co-operation on Migration*. Genf, 2005, 2. p.

⁹ E kettősség Európában is megfigyelhető az Európa Tanács és az Európai Közösség (EK) eltérő megközelítésében. Ezek közül egyértelműen az EK rendszere bizonyult hatékonyabbnak a gyakorlatban, ugyanakkor ma már az emberi jogok védelme egyre inkább megjelenik az EU-n belül is szempontként a munkaerő-vándorlással kapcsolatban, szemben a korai, tisztán gazdasági megfontolásokkal.

Az egyes szervezetek földrészenkénti csoportosításban kerülnek bemutatásra, így keverednek a két eltérő megközelítést alkalmazó regionális csoportosulások.

1. Afrika

Az Afrikát érintő legjelentősebb migrációs folyamat jelenleg az elvándorlás, aminek következtében jelenleg közel 700.000 afrikai él Európában és 900.000 az USA-ban. A kontinensen belüli munkaerő-vándorlás legjelentősebb célszalai Líbia, a Dél-Afrikai Köztársaság, illetve Kelet- és Nyugat-Afrika tengerparti államai.¹⁰ Az ILO utolsó becslése szerint Afrikában 7,1 millió migráns munkavállaló él.¹¹ A földrészre továbbá jellemző, hogy a fegyveres konfliktusok miatt jelentős számú a menekültek és a menedékkérők jelenléte, elsősorban Közép- és Kelet-Afrikában,¹² akik gyakran maguk is munkát vállalnak a befogadó államban, így helyzetük sokszor hasonló a migráns munkavállalókéhoz.¹³

Afrika gyarmati történelméből fakad, hogy az államhatárok nem követik a nyelvi-etnikai határokat, így a nomád törzsek állataikat követve, illetve kereskedők áruik szállítása közben gyakran kelnek át a határokon, de ezen mozgások általában az állami szervek tudta nélkül zajlanak, így hivatalos statisztikák sem léteznek róluk.¹⁴ Afrikában több regionális szervezet is található, ezek közül azonban sok csak papíron működik, illetve gyakran létezésük illetve nem létezésük is csupán néhány politikus éppen aktuális szeszélyétől függ. Több olyan szervezet is van, amely korábban jelentős tevékenységet fejtett ki a munkaerő-migráció területén is, azonban mára feloszlott, vagy legalábbis a gyakorlatban nem fejt ki semmiféle tevékenységet.

¹⁰ HANIA ZLOTNIK: *International Migration in Africa: An Analyses Based on Estimate of the Migrant Stock*. www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=252 2005.08.21.

¹¹ International Labour Office: *Issues Paper: African Union Extraordinary Summit of Heads of State and Government on Employment and Poverty Alleviation in Africa*. Ougadougou, Burkina Faso, 2004. szeptember, 13. p.

¹² 2003-ban közel 13 millió menekült és menedékkérő, illetve 22 millió határokon belül áthelyezett élt Afrikában. MIKAEL ERIKSSON, PETER WALLENSTEEN, MARGARETA SOLLENBERG: *Armed Conflict, 1989–2002. Journal of Peace Research*. Vol. 40. No. 5. 593–607. p.

¹³ A "menekült munkavállalók" helyzetéről lásd DAVID NDACHI TAGNE: *Living on the edge – refugee and migrant workers in Africa. Labour Education*. 2002/4. No. 129. Migrant Workers. 95–98. p.

¹⁴ International Organization for Migration (IOM): *World Migration 2005 / Costs and Benefits of International Migration*. Genf, 2005, pp. 27–37.; Global Commission on International Migration: *Regional Hearing for Africa – Summary Report*. Fokváros, 2005, 2. p.

A. Az Afrikai Unió

Az Afrikai Uniót (AU)¹⁵ az Afrikai Egységszervezet utódjaként 2002-ben hozták létre,¹⁶ jelenleg 53 tagállama van, amivel a földrész legnagyobb integrációs szervezete. Az Afrikai Unió alkotmánya elismeri a máshol élő afrikaiak szerepét és kijelenti, hogy szerves részét képzik a földrész emberi erőforrásainak. Az Afrikai Egységszervezet keretei között fogadták el a Népek és Emberek Jogainak Afrikai Chartáját,¹⁷ amely megtiltja a benne foglalt jogok tekintetében a nemzeti származás szerinti hátrányos megkülönböztetést (2. cikk) és a jogszerűen egy adott országban tartózkodó személyeknek garantálja a szabad mozgáshoz való jogot (12. cikk). Mivel a Charta betartás felett örködő Bizottsághoz, illetve a rövidesen munkáját megkezdő Bírósághoz magánszemélyek közvetlenül nem fordulhatnak, a dokumentum nem igazán hatékony eszköz a vándormunkások jogvédelmére, amit az is bizonyít, hogy eddig nem fordultak ilyen jellegű beadvánnyal a Bizottsághoz.

A munkaerő-vándorlás problémájának napirendre kerülését mutatja, hogy 2001-ben, még az Afrika Egységszervezet elfogadott egy döntést, amelyben felszólította tagállamait, hogy dolgozzanak ki közös migrációs stratégiát. A döntés szerint az agyelszívás megfordítása és a diaszpóra otthoni befektetéseinek elősegítése mellett a munkavállalók tagállamok közötti szabad mozgásának bevezetése is a hosszú távú stratégiai cél. A döntést követően az AU keretein belül megindult egy konzultációs folyamat, amelynek eredményeként a szervezet 2004 és 2007 közötti stratégiai tervének¹⁸ központi elemévé a diaszpóra bevonása vált, és külön program indult „afrikai állampolgár” elnevezéssel, melynek célja a polgárok hatékonyabb bevonása a szervezet munkájába.

Az AU emberi jogvédő rendszere valószínűleg nem válik középtávon hatékony intézménnyé a vándormunkások jogvédelmének szempontjából. A Lusakai döntés hatására meginduló politikai folyamat azonban kedvezően befolyásolhatja a vándormunkások helyzetét a kontinensen belül, különösen, ha az erre a feladatra alkalmasabb, az Afrikai Unióhoz kapcsolódó más szervezeteket, nevezetesen az Új Partnerséget Afrika Fejlődéséért (New Partnership for Africa's Development – NEPAD¹⁹) és az Afrikai Gazdasági Közösséget (African Economic Community – AEC) jobban bevonják eme folyamatba, mint eddig. A hangsúly azonban továbbra is az Afrikán kívülre elvándorolt migránsok hazatérésének és otthoni befektetéseinek elősegítésén, és nem az egyes AU tagállamok közötti migráció szabályozásán van. Ugyanakkor az Afri-

¹⁵ Internet címe: www.africa-union.org.

¹⁶ A szervezetről lásd bővebben KONSTANTIONS D. MAGLIVERAS, GINO J. NALDI: *The African Union – A New Dawn for Africa? International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 51. 2002, pp. 415–425.; ASTRID RADUNSKI: *Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenengerichtshof. MenschenRechtsMagazin*. Heft 1/2005. 59–73. p.

¹⁷ OAU Doc. CAB/LEG/67/3, Kenya, Nairobi, 1981. június 27.

¹⁸ African Union: *Vision and Strategic Plan 2004-2007*. Addis Abeba, 2004, 3. cikk.

¹⁹ Internet címe: www.nepad.org.

kai Unió a pán-afrikanizmus eszméjének egyik megvalósulása is, ami hosszabb távon alkalmassá teszi arra, hogy az egyébként is létező közösségtudat gyakorlati megvalósulásaként, az Európai Unióhoz hasonló, szabad mozgást és munkavállalást biztosító rendszert alakítsanak ki keretein belül.

B. A Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (Economic Community of West African States – ECOWAS)

Az 1975-ben megalapított ECOWAS-nak jelenleg tizenöt tagállama van.²⁰ A szervezet alapító szerződése célként tűzi ki a szervezet tagállamai közötti szabad mozgás megvalósítását és a közös állampolgárság kialakítását.²¹ E kitűzött célok gyakorlati megvalósítására 1979-ben egy jegyzőkönyvet fogadtak el,²² amely három ötéves ciklusban tervezte a teljes mozgásszabadság bevezetését. Az első ciklusban, amely 1980-ban kezdődött, a vízumok eltörlése valósult meg, aminek következtében érvényes útlevél és egészségügyi igazolás birtokában szabadon átléphetik a tagállamok közötti határokat állampolgáraik, és kilencven napig az adott állam területén is maradhatnak.

A második ciklusban már a letelepedés is megillette volna az ECOWAS tagállaminak polgárait, a harmadikban pedig a munkavállalás szabadsága is megvalósult volna. 1985-ben azonban Nigéria kétmillió külföldi munkavállalót szólított fel arra, hogy hagyja el területét, és sokakat ki is toloncoltak a nigériai hatóságok.²³ Ez természetesen a rendszer válságát okozta, ami miatt a második fázist csak egy éves késéssel 1986-ban indították meg, és azzal a megszorítással, hogy Nigéria a letelepedés jogát egyoldalúan csak orvosok, mérnökök, kutatók, tanárok és kétnyelvű titkárnők számára engedélyezte.²⁴ A második ciklus kudarca miatt a harmadik ciklus megvalósítását máig nem kezdték meg.²⁵

Jelenleg tehát az ECOWAS csak a vízummentes beutazás és három hónapos tartózkodást garantálja a tagállamai állampolgárainak. A Közösség próbálkozásának sikertelensége jó példa arra, hogy egy-egy regionális szervezet domináns gazdasága – ez esetben Nigéria –, ha érdeke éppen úgy kívánja, általában kihat-

²⁰ Ezek a következők: Benin, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Gambia, Guinea, Guine-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Szenegál, Sierra Leone, Togó és a Zöld-foki Szigetek. Internet címe: www.ecowas.info.

²¹ Lagos, 1975. május 28. 27. cikk

²² *Protocol on the Free Movement of Persons and ECOWAS Community laws*. Dakar, 1979. május 29.

²³ A Nigériai kormány döntése mögött az állt, hogy ekkorra kifulladt a kőolaj felfedezését követő gazdasági fellendülés, ami rengeteg munkavállalót vonzott az országba a környező államokból és ezért szívesen megszabadult volna a feleslegessé vált külföldi munkavállalóktól. OLAIDE A. ADEDOKUN: *The Rights of Migrant Workers and Members of their Families: Nigeria*. UNESCO, Párizs, 2003, 7. p.

²⁴ RICHARD PLENDER: *International migration law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, 279. p.

²⁵ Lásd erről bővebben JAMES IBRAHIM: Alien Influence and the ECOWAS Treaty: National Sovereignty versus Supranational Alliance. *Genève-Afrique* No. 21. 1983, 7–24. p.

rál a korábbi kötelezettségei alól, vagy olyanokat nem is vállal, mivel a szabad mozgás, illetve bizonyos jogok garantálása esetén attól fél, hogy előzönlik a szomszédos államok munkavállalói. Ezzel együtt is a szabad határátlépés és az, hogy bizonyos szakmák képviselői munkát is vállalhatnak más tagállamok területén, az ECOWAS rendszerét az egyik legsikeresebbé teszi a kontinensen.

C. A Kelet- és Dél-Afrikai Közös Piac (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA)

Az 1993-ban alapított, 19 tagállam alkotta COMESA²⁶ alapszerződése alapján a tagállamoknak „egyéni, bilaterális és regionális szinten meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket a személyek, munkavállalók és szolgáltatások szabad mozgásának fokozatos megvalósítására és a letelepedés illetve tartózkodás szabadságának garantálására állampolgáraik számára a Közös Piacon belül.”²⁷ Az alapszerződés a tervek szerint 2025-ben fog hatályba lépni, azaz jelenleg nem biztosít semmiféle jogot a migráns munkavállalók számára. Egyelőre a vízumkötelezettséget lépcsőzetes eltörlése és egy jegyzőkönyv elfogadása az áruk, személyek és szolgáltatások szabad mozgásáról valósult meg.²⁸

D. A Dél-Afrikai Fejlesztési Közösség (Southern African Development Community – SADC)

Az 1992-ben – a Dél-Afrikában lezajlott demokratikus változások után – létrehozott SADC-nak jelenleg tizenhárom tagja van.²⁹ A szervezet alapszerződése szerint a SADC elsődleges célja a gazdasági fejlettség növelése, amelynek része az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának elősegítése, azonban a személyek vagy munkavállalók szabad vándorlására nem tartalmaz utalást a dokumentum.³⁰

A munkaerő-migráció problematikája ugyanakkor nagyon korán a szervezet napirendjére került, már 1993-ban megindult egy konzultatív folyamat, melynek eredményeként 1995-re elkészült egy jegyzőkönyv-tervezet a személyek szabad

²⁶ A szervezet tagállamai: Angola, Burundi, Comoros, Kongói Demokratikus Köztársaság, Dijibouti, Egyiptom, Eritrea, Etiópia, Kenya, Madagaszkár, Malawi, Mauritius, Namibia, Ruanda, Seychelles Szigetek, Szudán, Szváziföld, Zambia és Zimbabwe. Internet címe: www.comesa.int.

²⁷ Treaty for a Common Market for Eastern and Southern Africa. Kampala, 1993. november 5.; 164. cikk

²⁸ ALEXANDER ALEINIKOFF, VINCENT CHETAIL: *Migration and International Legal Norms*. TMC Asser Press, Hága, 2003, 332. p.

²⁹ A tagállamok a következők: Angola, Botswana, Dél Afrika, Kongói Demokratikus Köztársaság, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambik, Seychelles Szigetek, Szváziföld, Tanzánia, Zambia és Zimbabwe. Internet címe: www.sadc.int.

³⁰ Declaration and Treaty of SADC, Agreement Amending the Treaty of SADC.

mozgásáról a SADC-on belül.³¹ Ez a szabad mozgás fokozatos bevezetését irányozta elő, azonban a három fő befogadó állam, Dél-Afrika, Namíbia és Botswana ellenkezése miatt nem fogadták el a dokumentumot, akárcsak a három évvel később kidolgozott újabb tervezetet, amely szintén kudarcot vallott.³² A befogadó államok attól tartanak, hogy munkaerő piacaik megnyitásával előzőlenek őket a szegényebb tagállamok munkavállalói. A munkaerő-vándorlás kérdéséről azonban továbbra is folytatnak politikai dialógust, és különböző NGO-k is kezdeményezték a szervezet tevékenységének kiterjesztését a migráns munkavállalók kérdéskörére³³ – egyelőre sikertelenül.

E. Kelet-Afrikai Közösség (East African Community – EAC)

A Kelet-Afrikai Közösséget³⁴ három viszonylag azonos fejlettségi szinten álló állam, Kenya, Tanzánia és Uganda alkotja, melyek közül Kenyában tartózkodnak jelentősebb számban munkavállalók a két szomszédos államból.³⁵ A három ország állampolgárai 10 amerikai dollárnak megfelelő összegért kiválthatják Kelet-Afrikai útlevelüket, amelynek birtokában egyszerűsítve léphetik át a belső határokat, és hat hónapon keresztül a másik tagállam területén maradhatnak. Munkavállalásra azonban nem jogosít fel a dokumentum, és más, a vándormunkásokat védő intézkedéseket sem dolgoztak ki az EAZ keretein belül.

F. További szervezetek Afrikában

Az afrikai földrészen egy sor további regionális szervezet is működik, ilyenek az Arab Maghreb Unió, a Sahelo-Szaharai Államok Szervezete, a Nagy Tavak Országainak Gazdasági Közössége és a Közép Afrikai Gazdasági és Vámunió, ezek azonban vagy ténylegesen nem működnek, vagy pedig tevékenységük kimerül közös vámok kialakításában és a belső vámok eltörlésében. Ezért annak ellenére, hogy közülük több az 1970-es illetve 80-as években foglalkozott a vándormunkások jogvédelmével, jelen tanulmányban eltekintek bemutatásuktól.³⁶

³¹ Draft Protocol on the Free Movement of Persons in the SADC, idézi VINCENT WILLIAMS: *An overview of migration in the SADC region*. Workshop on Regional Integration, Poverty and South Africa's Proposed Migration Policy. Pretoria, 2002. április 23. 63. p.

³² *Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons*. 1998. május 8.

³³ TINASHE MADAVA: Call for Regional Policy on Labour Migration. *Afrol.com*, 2001. március 11.; Migration Dialogue for Southern Africa: *Report and Recommendations of the MIDSA Workshop on Migration and Development in Southern Africa*. Zanzibár, 2004.

³⁴ A szervezetet a Kelet-Afrikai Együttműködés utódaiként 1999-ben hozták létre. Internet címe: www.eac.int.

³⁵ 2000-ben összesen 327.000 fő. United Nations Population Division (UNPD): *International Migration Report 2002*. UN, New York, 2002, 123. p.

³⁶ Az egyes szervezetek korábbi intézkedéseiről lásd International Labour Conference: *Report III (I B) Migrant Workers*. ILO, Genf, 1999, 66–67. p.

2. Amerika

Az amerikai kontinenst óriási mértékű gazdasági és társadalmi különbségek jellemzik, amelyek erőteljesen befolyásolják a földrész migrációs folyamatait is. Az Amerikai Egyesült Államok a világ első számú migrációs célországa, területén a 2000-es népszámlálás adatai szerint 28,4 millió külföldi él, 51%-uk a kontinens más országaiból érkezett.³⁷ A földrész többi állama is hagyományosan befogadó ország volt, ez a trend azonban Dél-Amerikában – a gazdasági nehézségek miatt – az utóbbi években megfordult és sokan – a *jus sanguinis* elvet kihasználva – (vissza-) kivándoroltak főleg Spanyolországba, Portugáliába, Olaszországba, Japánba és Izraelbe. Az USA-n és Kanadán kívül Argentína és Venezuela voltak a régió belüli munkaerő-vándorlás fő célországai, a két dél-amerikai ország mára azonban elvesztette vonzerejét, ugyanakkor Mexikó, Chile és Costa Rica jelentős mértékű munkavállalási célú bevándorlást tapasztalhatott meg az utóbbi években.³⁸

A. Az Amerikai Államok Szervezete (*Organization of American States – OAS*)

A Pán-Amerikai Unió utódszervezetként 1948-ban létrehozott Amerikai Államok Szervezete 35 tagállamával³⁹ a nyugati földteke legfontosabb regionális szervezete. Bár az elmúlt több mint ötven évben az OAS tevékenységét egyre több szakterületre kiterjesztették, legfontosabb tevékenységi köre azonban továbbra is az emberi jogok és a demokrácia védelme maradt, így természetesen a vándormunkások helyzete is többször napirendre került. Az OAS emberi jogvédő rendszerének alapdokumentumai az 1969-ben elfogadott Emberi Jogok Amerikai Egyezménye⁴⁰ és az 1988-ban elfogadott Kiegészítő Jegyzőkönyv⁴¹, amely a gazdasági, kulturális és szociális jogok védelmével egészítette ki az Egyezményt. Az Egyezmény betartása felett az Amerika-Közi Emberi Jogi Bizottság és Bíróság őrökdi, melyek esetjogukban egy sor alapelvet lefektettek a migráns munkavállalók védelmében.

Az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság esetjoga szerint minden embert megillet az állampolgársághoz való jog, így egy hontalan személynek automatikusan meg kell kapnia születési helyének állampolgárságát. Jogtalanak találta a Bíróság azt a gyakorlatot is, hogy a család védelméhez való jogot megsértve, gyakran családokat szétszakítva utasítottak ki külföldieket egyes államok, to-

³⁷ U.S. Census Bureau: *The Profile of the Foreign Born Population in the United States: 2000*. Washington, 2001, 9. p.

³⁸ IOM 2005, 90–91. p.; Lásd még IVÁN G. ALVARADO, HILDA SÁNCHEZ: *Migration in Latin America and the Caribbean: A view from the ICFTU/ORIT. Labour Education No. 129. Migrant Workers*. 4. évf. 129. szám 2002, 101–108. p.

³⁹ Egyedül Kuba nem vesz részt a szervezet munkájában a kontinens országai közül, mivel kormányát 1962-ben kizárták.

⁴⁰ OAS Treaty Series No. 36, San José, 1978. július 18.

⁴¹ OAS Treaty Series No. 69, San Salvador, 1988. november 17.

vább a tömeges kiutasításokat is. Sok esetben pedig a migránsok tisztességes eljáráshoz való jogát sértették meg az OAS tagállamai, megint csak kiutasítások alkalmával.⁴² A rövid felsorolásból is kitűnik, hogy az esetek – egyébként nagyon fontos – idegenrendészeti kérdéseket vetettek fel, nem pedig a vándormunkások diszkriminációjával foglalkoztak, holott az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv is lefekteti, hogy a benne foglalt jogok nem az egyes személy állampolgárságából, hanem emberi mivoltából fakadnak.

Ennek a kitételnek az értelmezésére 2002-ben került sor, amikor Mexikó – amelynek majdnem hatmillió állampolgára él az USA-ban, közel felük illegálisan – tanácsadói véleményt kért a Bíróságtól. A 2003-ban kihirdetett döntés⁴³ igazi mérföldkőnek tekinthető a nem dokumentált migráns munkavállalók emberi jogainak védelmében, nem csak regionális, hanem univerzális szinten is, ezért részletesebben kell ismertetni.

Mexikó konkrét esetekre hivatkozva az USA migráns munkavállalókat érintő politikájával kapcsolatosan kérte az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának egyes cikkeinek értelmezését. A beadvány központi kérdése az volt, hogy a törvény előtti egyenlőség és a jogok diszkriminációmentes gyakorlásának – a fenti dokumentumokban lefektetett – elvével ellentétes-e az, ha a nem-dokumentált külföldi munkavállalókat eme státuszuk miatt megfosztják – az ugyancsak eme dokumentumokban garantált – munkavállalókat megillető jogoktól (labour rights). A kérdés súlyát jelzi, hogy hat állam véleményezte a beadványt írásban, illetve szóban és kilenc NGO – beleértve az egyetemes jogi klinikáit és az ügyvédi irodákat – nyújtott be *amicus curiae* levelet, továbbá az ENSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet is kifejtette álláspontját a kérdéssel kapcsolatosan.

A Bíróság tanácsadó véleményében pozitív választ adott Mexikó kérdésére, és kifejtette, hogy a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom mára a nemzetközi *ius cogens* részévé vált (101. pont). Az államok emiatt csak olyan különbségetek tehetnek a migránsokkal szemben, amelyek objektívek, arányosak, ésszerűek és nem sértik emberi jogait (119. pont). A Bíróság véleménye szerint a nem-dokumentált migránsokat, amennyiben munkaviszonyba lépnek – akár nem szabályszerűen is – automatikusan megilletik a munkavállalókat védő emberi jogok (134. pont). Így többek között védi őket a kényszerszermunka tilalma, a gyermekmunka tilalma, különleges védelem illeti meg a női munkavállalókat, és szabadon gyakorolhatják a szervezkedéshez és a kollektív tárgyaláshoz való jogot. A nem-dokumentált vándormunkásoknak is joguk van a tisztességes bérhez, amely saját maga és családja megélhetését is biztosítja, a megfelelő mun-

⁴² ISABELLE LAROCHE: *The Inter-American Human Rights System and the Protection of the Rights of Migrants*. 2001. augusztus. <http://www.december18.net>. 2004.02.23.

⁴³ Inter-American Court of Human Rights: Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Requested by the United Mexican States – *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*.

kakörülményekhez, az ésszerű munkaidőhöz és a társadalombiztosításhoz (157–158. pont).

Ezzel a véleményével az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság jóval messzebbre ment a migránsok jogvédelmében, mint bármely más univerzális vagy regionális jogvédelmi intézmény. A vélemény jogi formája miatt konkrét jogszabályok nem vezethetők le belőle, de hosszabb távon minden bizonnyal ki fog hatni a vándormunkások jogvédelmére a kontinensen. Az OAS eme kérdés melletti elkötelezettségét az is bizonyítja, hogy 1997 óta külön jelentéstevő foglalkozik a migráns munkavállalók emberi jogaival a Bizottságon belül, amely éves jelentéseiben áttekinti az egyes tagállamok gyakorlatát és felhívja a figyelmet a legsúlyosabb jogsértésekre, akkor is ha azok nem kerülnek a Bíróság elé.⁴⁴

B. Az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (North American Free Trade Agreement – NAFTA)

A három észak-amerikai állam szabadkereskedelmi megállapodása,⁴⁵ a GATS egyezményhez hasonlóan nem tűzte ki céljául a munkavállalók szabad mozgásának a megvalósítását. Ugyanakkor, megint csak a GATS-hoz hasonlóan⁴⁶ külön fejezet (16. fejezet) foglalkozik az üzletemberek utazásainak megkönnyítéséről. Ennek értelmében bárki, aki árukkal vagy szolgáltatásokkal kereskedik, egyszerűsített eljárással kaphat beutazási engedélyt. A NAFTA ugyancsak lehetővé teszi, hogy vállalatokon belüli transzfereken keresztül más tagállamból származó munkavállalókat foglalkoztassanak, és a magasán kvalifikált munkavállalók szabad mozgásáról is tartalmaz rendelkezéseket. A két csoportba tartozó személyekre továbbra is vonatkoznak az általános idegenrendészeti szabályok, viszont mentesülnek a munkavállalási engedély, illetve a betöltendő állás munkaerő-piaci vizsgálata⁴⁷ alól. Az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás egy egyszerű szabadkereskedelmi egyezmény, amelynek távlati céljai között sem szerepel az együttműködés más területekre való kiterjesztése, így a migráció kérdése is csak abból a szempontból merül fel, hogy nem indulnak-e meg kontrollálhatatlan vándorlási folyamatok az egyezmény okozta gazdasági változások miatt.⁴⁸ Ugyanez a logika figyelhető meg az Amerikai Sza-

⁴⁴ Lásd például *Fifth Progress Report of the Rapporteurship on Migrant Workers and Their Families – 2003*, OAE/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2. 2003. December.

⁴⁵ *North American Free Trade Agreement*. 1994. január 1.

⁴⁶ A GATS egyezmény utazásszabadságra vonatkozó rendelkezéseiről lásd Caroline Dommen: *Migrants' Human Rights: Could GATS Help?* Migration Policy Institute, Washington, 2005.

⁴⁷ A vizsgálat arra vonatkozik, hogy a betöltendő állásra nem található-e megfelelő végzettséggel rendelkező saját állampolgárságú munkavállaló.

⁴⁸ Lásd például ALEJANDRO I. CANALES: *International Migration and Labour Flexibility in the Context of NAFTA*. *International Social Science Journal*. Vol. 52. No. 165. 2000. szeptember, 409–419. p.; PHILIP C. MARTIN: *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*.

badkereskedelmi Terület (Free Trade Area of the Americas – FTAA) létrehozásáról folyó tárgyalásokon, ahol napirendre került ugyan a migráns munkavállalók kérdése, a munkaügyi és a kereskedelmi kérdések azonban teljesen eltérő súllyal és funkcióval szerepelnek a tárgyalásokon – így valószínűsíthető, hogy az egyezmény elfogadásától nem várható jelentős javulás a migránsok jogvédelmében.

A NAFTA-hoz kapcsolódó Észak-Amerikai Megállapodás a Munkaügyi Együttműködésről (North American Agreement on Labour Cooperation – NAALC) ugyancsak nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket a vándormunkásokról,⁴⁹ és különben is csak a meglévő nemzeti jogszabályok tiszteletben tartására kötelezi a feleket.⁵⁰ A megállapodás ugyanakkor keretet biztosít egy jövőbeni kétoldalú amerikai-mexikói szociális biztonsági megállapodásról szóló tárgyalásnak,⁵¹ amely óriási jelentőséggel bírna a több millió mexikói migráns számára. A szociális biztonsági megállapodás a kanadai-mexikói megállapodás mintáját követné, és lehetővé tenné a biztosítási időszakok összeszámítását, és az ellátások exportálását. Észak-Amerikában a kérdés kiemelkedő társadalmi és politikai súlya ellenére a vándormunkások helyzetük javulását továbbra is csak bilaterális és nem pedig regionális intézkedésektől várhatják.

C. A Déli Közös Piac (Mercado Común del Sur – MERCOSUR)

Az 1991-ben létrehozott Déli Közös Piac, amelyet Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay alkot,⁵² a világ negyedik legnagyobb gazdasági tömörülése. A szervezetet létrehozó Asunción-i egyezmény egy közös piac létrehozását célozza, és jelentős mértékben a GATS egyezmény szabályozását utánozza, ugyanakkor a létrehozott intézményrendszerben benne rejlik az integráció más területekre való kiterjesztésének lehetősége is,⁵³ amire már vannak is példák. Többek között a munkaerő migráció is a szervezet látókörébe került, kezdetben a vámügyekkel kapcsolatosan, majd 1995-öt követően, amikor a migráció témaköre átkerült a 10-es számú, munkaügyek, foglalkoztatás és szociális biztonság alcsoporthoz, a szabad munkaerő-vándorlás megközelítésében.

Policy Analyses in International Economics. No. 38. Institute for International Economics, Washington, 1993.

⁴⁹ A megállapodásról lásd bővebben JOAQUIN F. OTERO: *The North American Agreement on Labor Cooperation: An Assessment of its First Year's Implementation*. *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol. 33. 1995, 637–662. p.

⁵⁰ HARRY W. ARTHURS: *Collective Labour Law of the Global Economy*. In: *Labour Law and International Relations at the turn of the Century – Liber Amicorum in Honor of Roger Blanpain*. Kluwer Law International, 1998, 146. p.

⁵¹ DAVID C. JOHN, S. JOHNSON: *How a U.S.-Mexico Social Security Agreement Could Benefit Both Nations*. The Heritage Foundation, Executive Memorandum No. 849., Washington, 2003.

⁵² Chile és Bolívia társult tagjai a szervezetnek.

⁵³ JOHN VERVAELE: *MERCOSUR and Regional Integration in South America*. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54. 2005. április, 390. p.

Ennek érdekében különböző kutatásokat folytattak a migráció hatásairól, illetve találkozókat is szerveztek a témáról. Ennél kézzelfoghatóbb eredményt ért el az 1997-ben elfogadott Multilaterális Szociális Biztonsági Megállapodással, amely minden a többi tagállamból érkező munkavállalóra kiterjed. Elfogadásra került egy vízum-megállapodás is, amely egyes szakmák – tanárok, kutatók, újságírók, technikai szakemberek és üzletemberek – képviselői számára lehetővé teszi a korlátozásmentes szolgáltatásnyújtást meghatározott ideig a többi MERCOSUR tagállam területén.⁵⁴ E szervezet tehát megint csak a szabad kereskedelem oldaláról közelíti meg a munkaerő-vándorlást, ugyanakkor fellelhetőek bizonyos elemek, amelyek már kimondottan a migránsok jogvédelmét szolgálják, ezek azonban egyelőre nem igazán hatékonyak.

D. Az Andoki Közösség (Comunidad Andina de Naciones – CAN)

Európán kívül a legfejlettebb vándormunkásokat védő jogintézményekkel minden bizonnyal az öt dél-amerikai államot tömörítő Andoki Közösség rendelkezik.⁵⁵ A közösség 1969-es megalapítását követően négy évvel a tagállamok munkaügyi miniszterei egy nyilatkozatot tettek közzé, amelyben az integráció lassú előrehaladásának okát a szociális integráció hiányában jelölték meg.⁵⁶ Válaszul még ugyanebben az évben elfogadták a Simon Rodriguez Megállapodást a Szociális és Munkaügyi Integrációról,⁵⁷ amelynek fontos eleme volt egy regionális migrációs rendszer kialakítása. Az Andoki Közösség ennek érdekében közös politikát alakított ki és egy egységes eljárási kódexet is kidolgoztak. A vándormunkások számára azonban jelentősebbek a szervezet döntései, amelyek 1977-től kezdődően egy sor migránsokat érintő kérdést szabályoztak, puha jog formájában. Bizonyos sikerek ellenére – például Venezuela 1981-es döntése 250.000 illegális migráns törvényessé tételéről – a folyamat a nyolcvanas években lelassult. 1991-ben, egy újabb miniszteri szintű találkozó után újraindult a jogszabályalkotás, amelynek köszönhetően azóta egy sor migránsokat érintő kérdést szabályoztak.⁵⁸

A 545. számú döntés⁵⁹ a vándormunkások általános jogait fogalmazza meg. Garantálja számukra az egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget, továbbá a szervezkedéshez és a kollektív tárgyaláshoz való jogot (10–11. cikk). A döntés külön is kiemeli a migráns munkavállalók családtagjainak védelemhez való jogát és a családi kapcsolatok fenntartásának szabadságát (12. cikk). A vándor-

⁵⁴ International Organisation for Migration (IOM): *World Migration 2003*, 182. p.

⁵⁵ A szervezet tagállamai: Bolívia, Kolumbia, Ecuador, Peru és Venezuela. Internet címe: www.comunidadandina.org.

⁵⁶ PLENDER: i. m. 283–284. p.

⁵⁷ Caracas, 1973. október 27.

⁵⁸ IOM 2003, p. 180.; PONCIANO TORALES, M. ESTELA GONZÁLEZ, NORA PERÉZ VICHICH: *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*. Estudios sobre Migraciones Internacionales 60. Oficina Internacional del Trabajo, Genf, 2003, 85. p.

⁵⁹ Decision 545: Andean Labour Migration Instrument. Recinto, 2003. június 25.

munkások jogosultak továbbá jövedelmük hazautalására, szabadon fordulhatnak a befogadó állam hatóságaihoz és hozzáférhetnek a szociális ellátó rendszerekhez (13. cikk). Valamelyest gyengíti az 545.-ös döntés jogvédő szerepét, hogy munkaerő-piaci zavarok esetén lehetőség van a benne foglalt jogok átmeneti felfüggesztésére. Ennél fontosabb azonban az a hiányossága, hogy csak a tagállamok számára ír elő kötelezettségeket, azaz egyének nem hivatkozhatnak jogaik megsértése esetén a döntésre. A vándormunkások szociális jogainak védelméről külön döntés, az 546-os számú rendelkezik.⁶⁰ A döntés értelmében minden andoki közösségi migráns munkavállaló jogosult ugyanazokra az egészségügyi és társadalombiztosítási ellátásokra, amelyekre az adott állam saját állampolgárai. Emellett a döntés rendelkezéseket tartalmaz az alkalmazandó jog megválasztásáról is. E második jogszabály azért különösen fontos, mert az Európai Unión kívül egyedül itt találhatunk részletes szabályozást a vándormunkások szociális jogainak védelméről, ami egy ténylegesen működő regionális munkaerő vándorlási rendszer elengedhetetlen feltétele.⁶¹

Az Andoki Közösség további vándorlást érintő döntéseket is hozott, amelyek azonban nemcsak a munkavállalókat, hanem valamennyi utazót érintik. Ilyenek a nemzeti személyazonossági dokumentumok elfogadásáról szóló döntés és a repülőtereken külön beutazási pultok létrehozásáról szóló döntés.⁶²

Újabb előrelépést jelent a vándormunkások jogvédelme szempontjából, hogy a közösség tagjai által 2002-ben elfogadott Andoki Charta az Emberi Jogok Védelméről és Előmozdításáról⁶³ külön fejezetben tartalmazza a vándormunkások jogait. A Charta felhívja a tagállamokat arra, hogy lépjenek fel a vándormunkások emberi jogainak védelmében, és jogi szabályozásukat közelítsék az ENSZ 1990-es egyezményében megfogalmazott elvárásokhoz, elősegítve így az ENSZ egyezményhez való csatlakozást. Az 51. cikk ezen túlmenően külön is megfogalmaz bizonyos elvárásokat. A Charta csak a nemzeti szabályokkal összhangban garantálja a szabad mozgáshoz és munkavállaláshoz való jogot, tehát nem keletkeztet általános mozgási és munkavállalási szabadságot. Ugyanakkor a részletes diszkrimináció tilalom, a családegyesítéshez és a családtagok – különösen a gyermekek – védelemhez való joga széleskörű garanciákat jelenthetnek a migránsoknak. A Charta jelentőségét azonban jelentősen csök-

⁶⁰ Decision 546: Andean Social Security Instrument. Recinto, 2003. június 25.; módosította Decisión 583: Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social. Guayaquil, 2004. május 7.; Decisión 584: Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Guayaquil, 2004. május 7.

⁶¹ A társadalombiztosítási rendszer kialakítása és egy ország migrációs politikájának összefüggéséről lásd GIJSBERT VONK: Migration, Social Security and the Law: Some European Dilemmas. *European Journal of Social Security*. 4. évf. 3. szám 2002, 315–332. p.

⁶² Decision 503: Recognition of national identification documents. Valencia, 2001. június 22.; Decision 526: Airport incoming immigration formality booths for nationals and foreign residents of Member Countries. Lima, 2002. július 7.

⁶³ Andean Charter for the Promotion and Protection of Human Rights, Guayaquil, 2002. július 26.

kenti, hogy az nem keletkeztet jogokat egyes személyek részére, hanem csak az államokat kötelezi bizonyos lépések megtételére.⁶⁴

E. A Karibi Közösség (Caribbean Community – CARICOM)

A 15 állam⁶⁵ alkotta Karibi Közösséget 1973-ban hozták létre a Chaguaramas-i szerződés.⁶⁶ Az Közösség tagállamai között óriási méretbeli és fejlettségbeli különbségek vannak, amelyek nehezé teszik egy mindenki számára elfogadható közös migrációs politika kialakítását. Az egyezmény egy közös piac megvalósítását tűzte ki céljául, amelyben megvalósul az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása. A személyek szabad mozgása azonban sokáig csak a letelepedés jogát foglalta magában, azaz csak vállalkozások indítását tette szabadon lehetővé, a munkavállalók továbbra is csak a nemzeti szabályoknak megfelelően próbálkozhattak a többi tagállam területén elhelyezkedni. 1989-től kezdődően azonban fokozatosan a mozgásszabadság megvalósításába kezdtek. Ennek érdekében először az egyetemi végzettséggel rendelkezők, majd a művészek, sportolók, zenészek és médiamunkások számára vált lehetővé a szabad munkavállalás a többi tagállam területén – 1996-ban, illetve 2002-ben. A migránsok szociális jogainak védelmére 1997-ben elfogadtak egy szociális biztonsági megállapodást is, amely a megszerzés alatt álló, illetve megszerzett jogosultságok megtartását garantálja.⁶⁷ A térség nehézségeire jellemző azonban, hogy Suriname azért nem csatlakozott a szociális biztonsági megállapodáshoz, mert nincs olyan társadalombiztosítási rendszere, amellyel részt tudna venni a koordinációs mechanizmusokban.

⁶⁴ 2004. december 8-án a perui Cuzcoban döntés született a MERCOSUR és a CAN egyesítéséről. Az új szervezet, amely a Dél-Amerikai Államok Közössége (Comunidad Sudamericana de Naciones) nevet viseli 2019-re szeretné a teljes gazdasági-politikai integrációt elérni. A tervek között szerepel a közös útleveél is, egyelőre azonban konkrét lépések nem történtek az integráció megvalósítására. BBC News: *S America launches trading bloc*. 2004. december 9. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4079505.stm>

⁶⁵ A Karibi Közösséget a következő államok alkotják: Antiqua és Barbuda, Bahamák, Barbados, Belize, Dominikai Köztársaság, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, St. Kitts és Nevis, St. Vincent és Grenadines, Suriname valamint Trinidad és Tobago. Társult tagok Anguilla, Bermuda, a Brit Virgin Szigetek, a Cayman Szigetek valamint Turks és Caicos. A szervezet internet címe: www.caricom.org.

⁶⁶ Treaty establishing the Caribbean Community. Chaguaramas, 1973. július 4.

⁶⁷ DEIKE FUCHS, THOMAS STRAUBHAAR: Economic Integration in the Caribbean: The development towards a common labour market. *International Migration Papers* 61. ILO, Genf, 2003, 10–11. p.

3. Ázsia

Az ázsiai munkaerő-vándorlás három különleges jellemzővel bír. A világ többi részéhez képest viszonylag jól szervezett, és gyakrabban legális keretek között zajló folyamatokról van szó,⁶⁸ több ország egyszerre bocsát ki és fogad be vándormunkásokat, továbbá a kontinens hét legnagyobb állama a világ népességének több mint felét adja, ami miatt nem meglepő, hogy Ázsiából származik a világ migránsainak közel kétharmada.⁶⁹ A földrészre továbbá jellemző, hogy a jelentős mértékű és szinte megszakítás nélküli gazdasági növekedés ellenére sokhelyütt továbbra is óriási mértékű a szegénység, és a kontinens országai között a többi földrészhez képest jóval nagyobbak a gazdasági, történelmi és kulturális különbségek. Ez utóbbi jellemző természetesen nehezzé teszi a regionális együttműködés különböző formáit.

Az 1967-ben létrehozott Dél-kelet Ázsiai Államok Szövetsége (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN)⁷⁰ által alkotott szabadkereskedelmi terület (AFTA) nem tartalmaz rendelkezéseket a munkaerő migrációról. A szolgáltatásnyújtás szabadsága ugyanakkor itt is magában foglalhatja személyek mozgását is, azonban egyelőre csak politikai szándéknyilatkozatok területén fogalmazódott meg a törekvés a szorosabb együttműködésre szociális kérdésekben,⁷¹ az egységes munkaerő-piac azonban csak a hosszú távú tervek között szerepel.⁷²

Az Ázsiai-Csendes Óceáni Gazdasági Együttműködési Fórum (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum – APEC)⁷³ hangsúlyt fektet a humán erőforrás fejlesztésére, amelynek része a képzett munkavállalók mozgásának megkönnyítése is, ennek érdekében egyszerűsített eljárást vezettek be az országhatárokon történő belépéskor. Az üzletemberek átmeneti tartózkodását és belépését ugyancsak szabályozza a szervezet, ez azonban a GATS egyezményhez hasonlóan a

⁶⁸ Pakisztán, a Fülöp Szigetek és Sri Lanka szabályozásáról lásd IOM: *Labour Migration in Asia*. Genf, 2005.

⁶⁹ IOM 2005, 103. p.; Lásd még PIYASIRI WICKRAMASEKERA: *Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization*. International Migration Papers 57. International Labour Office, Genf, 2002.

⁷⁰ A szervezet tagjai: Brunei, Kambodzsa, Indonézia, Laosz, Malajzia, Myanmar, a Fülöp Szigetek, Szingapúr, Tájféld és Vietnám. Internet címe: www.aseansec.org. Lásd bővebben: Romeo A. Reyes: *The Asian Model of Economic Integration*. *The Jakarta Post*. 2004. július 19., www.aseansec.org/16277.htm, 2005.07.29.

⁷¹ Lásd többek között *Joint Communiqué*. The Eighteenth ASEAN Labour Ministers Meeting, Bandar Seri Begawan, 2004. május 14.

⁷² *Joint Press Statement of the 5th Meeting of ASEAN Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Division of Ministries of Foreign Affairs*. Szingapúr, 2001. szeptember 5.; *ASEAN Plan of Action for Cooperation on Immigration Matters*. www.aseansec.org/16573.htm, 2005.07.29.

⁷³ A szervezet tagjai a következő államok: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Brunei, Kanada, Chile, a Fülöp Szigetek, Indonézia, Japán, Kína, Koreai Köztársaság, Malajzia, Mexikó, Oroszország, Pápua Új Guinea, Peru, Szingapúr, Tajvan, Tájféld, Új Zéland és Vietnám. Internet címe: www.apec.org.

szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódik, nem pedig a munkavállaláshoz.⁷⁴

A Dél-Ázsiai Regionális Együttműködési Szövetség (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC)⁷⁵ nagyobb hangsúlyt fektet a szociális és munkaügyi együttműködésre, így például 2004-ben elfogadtak egy szociális chartát is,⁷⁶ azonban a vándormunkások jogairól nem tartalmaz rendelkezéseket a dokumentum, és más jogszabályok is csak az üzletemberek illetve turisták beutazásának megkönnyítéséről rendelkeznek.

Az arab világban megfigyelhető munkaerő-vándorlás több speciális jellemzővel bír. Egyrészt az olajban gazdag államokban éri el a külföldi munkavállalók aránya a világon a legmagasabb szintet,⁷⁷ másrészt a térségben nem annyira az állampolgárság, hanem a vallási, törzsi és etnikai hovatartozás az ami valaki idegenségénél számításba jön. Az arab származású vándormunkások általában a saját állampolgárokkal megegyező elbánásban részesülnek, amit megerősít az 1990-ben elfogadott Kairói Nyilatkozat az Emberi Jogokról az Iszlámban,⁷⁸ amely garantálja az *umma* tagjai számára – a *saria* törvénynek megfelelően – a szabad mozgást és a szociális támogatáshoz való jogot (12. és 17. cikk). Ennél konkrétabb rendelkezéseket tartalmaz az 1965-ben megkötött Egyezmény az Arab Gazdasági Közösség Tanácsáról és az 1968-as Arab Munkaügyi Egyezmény, amelyek a munkaerő-migráció egész folyamatát szabályozzák.⁷⁹ A valós helyzet azonban a fentebb vázoltnál jóval kedvezőtlenebb, ugyanis eme egyezmények nem vonatkoznak a nem arab (főleg pakisztáni és fülöp-szigeteki) munkavállalókra, akik gyakran szenvednek el hátrányos megkülönböztetést az élet legkülönbözőbb területein.⁸⁰

A Független Államok Közösségén⁸¹ (FÁK) belül, annak ellenére, hogy a Szovjetunió felbomlásával óriási migrációs folyamatok indultak meg, és továbbra is szoros gazdasági kapcsolatok vannak egyes tagállamok között, nem találunk általános jellegű vándormunkásokra vonatkozó szabályokat.⁸² Az anyaországokba való visszavándorlást kétoldalú egyezmények keretében bonyolított-

⁷⁴ ALENIKOFF, CHETAIL: i. m. 331–332. p.

⁷⁵ Tagjai: Banglades, Bhután, India, a Maldív Szigetek, Nepál, Pakisztán és Sri Lanka. Internet címe: www.saarc-sec.org.

⁷⁶ *Social Charter*. Iszlambád, 2004. január 4.

⁷⁷ UNPD 2002, 4. p.

⁷⁸ *The Cairo Declaration on Human Rights in Islam*. Kairó, 1990. augusztus 5.

⁷⁹ ILO 1999: 68. pont.

⁸⁰ STEVE RINGEL: Arab labour on the move. *Labour Education No. 129. Migrant Workers*. 4. évf. 129. szám 2002, 131–134. p.

⁸¹ A Szovjetunió felbomlásával, 1991-ben létrehozott szervezet tagjai a következő államok: Azerbajdzsán, Belorusz, Grúzia, Kazahsztán, Moldávia, Oroszország, Örményország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán és Ukrajna; internet címe: www.cisstat.com.

⁸² SAODAT OLIMOVA, IGOR BOSC: *Labour Migration from Tadjikistan*. International Organisation for Migration in Cooperation with the Sharq Scientific Research Center, 2003, 69. p.

ták le az utódállamok,⁸³ és esetleges munkaerő szükségleteiket is hasonló megállapodások keretein belül próbálják kielégíteni. Az elsősorban Közép-Ázsiából Oroszországba érkező vándormunkások számára így csupán ezek a kétoldalú megállapodások nyújtanak bizonyos fokú védelmet, a több százezerre tehető illegális migráns azonban teljesen kiszolgáltatott helyzetben van. A probléma regionális szintű megoldására történtek kezdeményezések,⁸⁴ azonban az Ukrajnai és Grúziai politikai változások miatt ezek valószínűleg nem a FÁK keretein belül fognak megvalósulni.

Általánosságban egyrészt megállapítható, hogy Ázsiában nincsenek még olyan regionális szervezetek, amelyek elérték volna már az integráció azon szintjét, hogy felmerüljön a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása, másrészt a néhány létező intézkedés is a kereskedelem előmozdítása miatt került elfogadásra, nem pedig a migráns munkavállalók jogvédelme miatt. Ugyancsak hiányzik egy regionális emberi jogvédő rendszer, ez alól egyedüli kivétel a Kai-rói nyilatkozat, amely viszont csak néhány országra vonatkozik.

4. Ausztrália és Csendes Óceánia

A térség legfontosabb jellemzője, hogy két ország, Ausztrália és Új-Zéland mind méretében, mind gazdasági erejében jóval meghaladja a többi államot. Emellett ugyanezen két ország aktív bevándorlási politikát folytat, ami azonban egyre inkább a jól képzett munkavállalók becsábítására irányul, és így a szomszédos kisebb államok állampolgárai – akik általában alacsonyabb színvonalú oktatásban részesültek – nem igazán tudnak élni ezzel a lehetőséggel. A térségben ezzel együtt jelentős számban tartózkodnak migránsok, az összlakossághoz viszonyítva arányuk itt a legmagasabb a világon.⁸⁵ Regionális intézmények azonban nem védik a vándormunkások jogait, csak Ausztrália és Új-Zéland állampolgárai vállalhatnak munkát szabadon a másik állam területén,⁸⁶ és ugyanezen e két állam kötött bilaterális megállapodásokat a térség más államaival is a munkaerő-migrációról.

⁸³ UTE HEINEN: *Die Situation der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)*. Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung, Heft 267. 2005.08.25.

⁸⁴ COLLEEN THOUÉZ: *Migration Policy Development at the Regional Level: Weighing the Viability and Desirability of the Regional Approach for Central Asian States*. International Migration Policy Programme, Genf, 2001. március 15.

⁸⁵ IOM 2005, 129. p.

⁸⁶ ALENIKOFF, CHÉTAIL: i. m. 332. p.

Összegzés

Az Európa Tanács és az Európai Unió példája bizonyítja, hogy akár kimondottan az emberi jogok védelmére létrehozott, akár más célú – gazdasági vagy politikai – regionális integrációs szervezet hatékony eszköz lehet a migráns munkavállalók jogvédelmében. Az Európán kívüli regionális szervezeteket megvizsgálva azonban igen lehangoló eredményre juthatunk. Eltérő okokból bár, de a többi kontinensen meg sem közelíti a szabályozottság szintje az európaiat. Afrikában és Ázsiában ez elsősorban politikai okokra vezethető vissza, míg az előbbi kontinensen az akarat egy hatékony regionális szervezetre megvolna, hiányzik azonban az ahhoz szükséges politikai stabilitás, addig az utóbbi földrészen a legnagyobb országok saját céljaikat követik, amelyeket általában ellentétben állónak tartják a szomszédjaik céljaitól. Az egyedüli kivételt Amerika jelenti, ahol – bár az USA csak a szabad kereskedelem megvalósítása céljából kíván együttműködni – tanúi lehetünk bizonyos pozitív fejleményeknek. Az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság 2003-as véleménye a vándormunkások jogairól messzebbre ment az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmának kiterjesztésében, mint eddig bármely más nemzetközi intézmény. Ezzel párhuzamosan a kontinens déli részén fontos lépések történtek egy egységes munkaerőpiac kialakításának irányába.

Összegzésként megállapítható tehát, hogy ahol adottak a külső feltételek ott a gazdasági integráció elmélyítésének és kiegészítésének érdekében⁸⁷ előbb utóbb felmerül egyes szociális kérdések szabályozása. A munkavállalók mozgásának elősegítése kezdetben al nem szociális, hanem általában gazdasági kérdésként merül fel. Ennek velejárójaként azonban előbb-utóbb a külföldön munkát vállalók jogvédelme is a szervezetek látókörébe kerül. A regionális szervezetek ebben hatékonyabbak lehetnek az univerzális szervezeteknél, mivel a munkaerő-migráció még mindig elsősorban az egymáshoz közeli államok között zajlik, és általában az együttműködésre is jobban rá vannak szorulva a szomszédok, mint az egymástól távol lévő államok. Ahhoz azonban, hogy a világ migránsainak helyzete gyökeresen javuljon, a jelenleginél jóval nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a regionális szervezeteknek, ez azonban sajnos már saját földrészünkre is igaz.

⁸⁷ MARIE SCHIFF, ALAIN WINTERS: *Regional Integration and Development*. International Bank of Reconstruction and Development, Washington DC, 2003, 197. p.

LÁSZLÓ DUX

THE PROTECTION OF MIGRANT WORKERS' RIGHTS IN NON-
EUROPEAN REGIONAL ORGANISATIONS

(Summary)

Despite the fact that today more than 100 million people work in a land different from their own, the international protection of migrant workers is much less developed than international trade law. This contradiction of our globalizing age between the free flow of goods, services and capital on the one hand, and the restrictions in the way of the free movement of people on the other, may be resolved by legislation adopted by regional organizations.

This article aims to give an overview of measures protecting the rights of migrant workers in regional organizations outside Europe. It looks at both organizations aimed at economic integration, and organizations with the goal of protecting human rights. The findings of my research can be considered sad, as except for the Americas – where both regional human rights organizations (the OAS) and regional economic communities (MERCOSUR, Andean) deal with the problem – the existing instruments usually remain mere political declarations, and plans for the future are also quite half hearted. Nevertheless it is important to learn about these instruments, as a comparative view might help better understand our European system, which of course is much more developed than the instruments of other continents, but it is still far from perfect, and for example the different philosophy behind the African regulations might give fresh impetus for future European law making.

GYÉMÁNT RICHÁRD

A történelmi Temes vármegye népesedéstörténete

1. Bevezetés

A feltehetően a XI. században alapított comitatus¹ – Temesvár székhellyel – a déli irányú magyar határvédelem lényeges eleme lehetett. A vármegye élén a temesi gróf vagy ispán (Comes Temesiensis) állt, aki az egész középkoron keresztül az ország védelme szempontjából is fontos hivatással bírt. Hatásköre több vármegyére kiterjedt, a déli vidék kulcsát alkotó Temesvár várának főparancsnoka és a vidék főkapitánya volt. Régebben – ahogy azt Werbőczynél² is olvashatjuk – a zászlósurakhoz (barones Regni) számították, rangban a vajdák és a bánok után állt. Ezen „állásra”, amelynek különösen a török háborúk adnak nagy jelentőséget, rendszerint országos tekintélyű, a harcban jártas férfiakat neveztek ki.³ Temesvár 1552. évi elvesztése után a temesi gróf állása katonai jelentőségét elvesztette, a zászlósurak közé már nem számították, majd a cím is elenyészett.

A történelmi vármegye területe az évszázadok folyamán jelentős változásokon ment át. A török hódításokig a Temesvár–Lugos–Karánsebes–Orsova vonalon feküdt, a Temes folyó mentén. Az 1716-os esztendőben, Savoyai Jenő seregei visszavették Temesvárt és az egész Bánságot a töröktől, de a terület egészen 1778-ig osztrák igazgatás alatt maradt, amelynek központja Temesvár volt. Mária Terézia (1740–1780) 1778-ban a Temesi Bánságot megszüntetve, 1779-ben engedélyezte a három bánsági vármegye: Torontál, Temes, Krassó-Szörény

¹ CSAKY IMRE: *A Magyar Királyság vármegyéinek címerei a XVIII–XIX. században*. Corvina, Bp., 1995, 133. p.

² WERBŐCZY ISTVÁN: *Tripartitum, Magyar Törvénytár*. Franklin-Társulat, Bp., 1897, 177. p.

³ A temesi grófok (ispánok) sorában látjuk a XV. században Garay Jánost, Ozorai Pipót, Rozgonyi Istvánt, Újlaky Miklóst, Hunyadi Jánost, Hunyadi Lászlót, Szilágyi Mihályt, Szokoly Pétert, Nagy Ambrust, Kinizsi Pált. A XVI. században Báthory Istvánt, Újlaky Lőrincet, Drágffy Jánost, Perényi Pétert, Enyingi Török Bálintot, Czibak Imrét etc. A török uralom előtti időkben az utolsó temesi gróf a költők által megénekelt, temesvári várkapitány Losonczy István volt. Temes vármegye „újjászületéstől”, 1779-től a mindenkori Temes vármegyei főispán viselte ezt a címet, de a titulus jelentése ekkorra már teljesen megváltozott. *A Pallas Nagylexikona*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, XVI. kötet, 67. p.

vármegyéek felállítását. Temes vármegyéet hivatalosan 1779. június 22-én avatta fel a megyegyűlés Temesvárott.

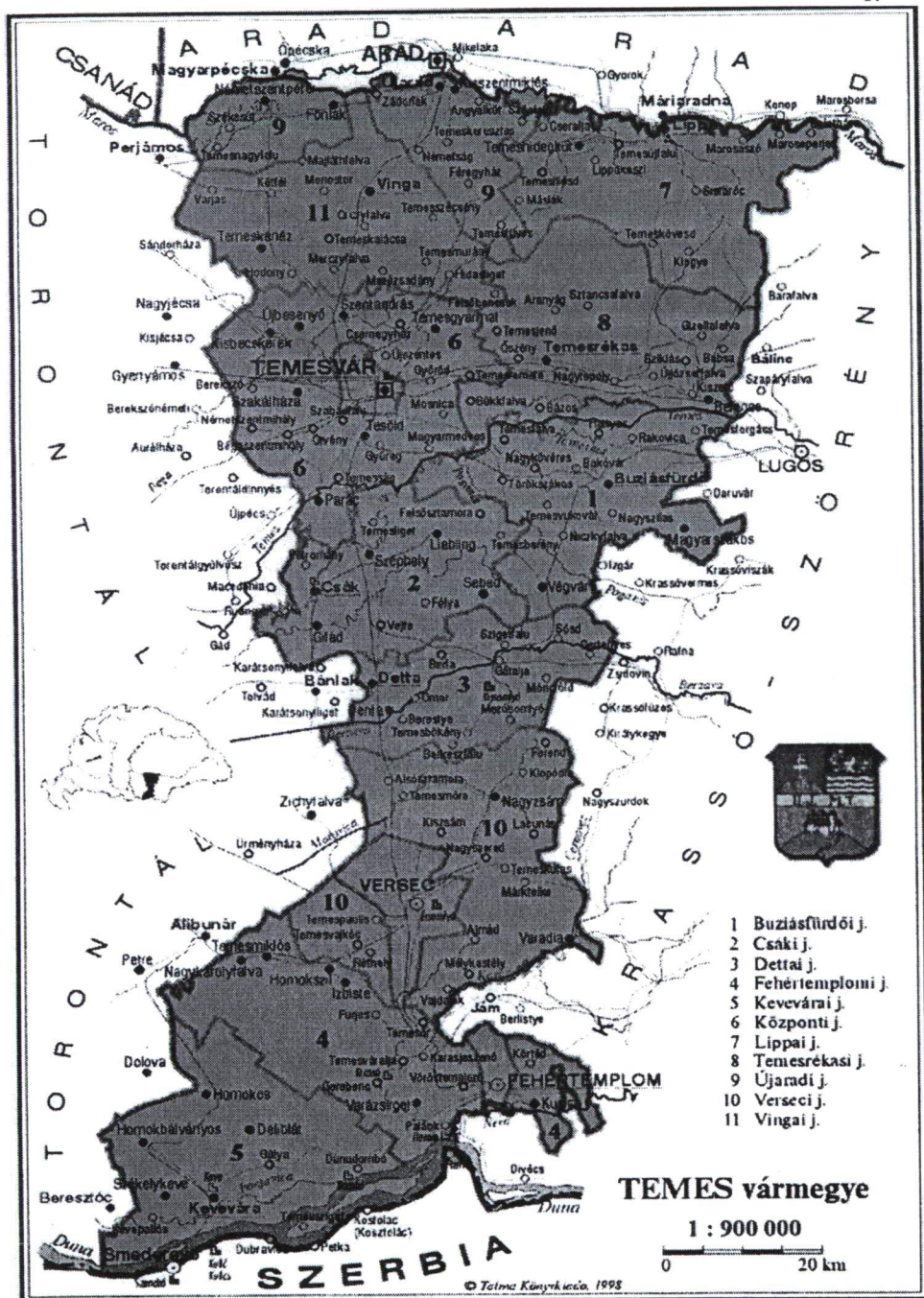
A Temesi Bánság 1718 (gyakorlatilag már 1716-tól) és 1778 között létezett. A történelmi Torontál Temes, Krassó-Szörény vármegyéek a mohácsi vész után – 1552-ben – a török uralom alá jutottak. A pozsareváci béke (1718) értelmében ez volt az utolsó magyar terület, amely visszakerült a Török birodalomtól. A három történelmi vármegye területe nem lett a Magyar Királyság része, hanem 1718 és 1778 között egy Magyarországtól elkülönült önálló tartományként kezelték az osztrákok. A területből az osztrák uralkodók gyakorlatilag egy osztrák örökös tartományt akartak létrehozni, német nyelvű, római katolikus lakossággal. A Temesi Bánságot a bécsi kormánynak alárendelt bánsági igazgatóság által katonailag kormányozták. Az országgyűlés többször felszólalt ez alkotmányellenes állapotok miatt, mígnem az 1741. XVIII. tc. által a polgári igazgatás alatt levő terület az állam rendes közigazgatási szervezetébe beolvadt (1778). Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverése után ismét elszakították az országtól és (Szerb Vajdaság és Temesi Bánság) Ausztria „koronaországa” lett. Ezt az állapotot az 1860. októberi diploma szüntette meg, amely a területet ismét visszaadta Magyarországnak. A különállás mind a két esetben jogosulatlan volt.⁴

A Temes vármegyéetől délre fekvő – még a bánsági területen fekvő – katonai határőrvidék ezen után is fennmaradt, és csak az 1872. június 9-én kelt királyi rendelettel lett feloszlata. A vármegye déli határa most már a Duna lett. Fehértemplom városa 1876-ban (1876. XXXIII tc.) más községekkel együtt szintén Temes vármegyébe lett beolvasztva. A vármegye területe – 1876 és 1918 között – 7.113 km² volt, amelyhez hozzá kell még számolni Temesvár (85 km²) és Versec (197 km²) törvényhatósági jogú városok, illetve Fehértemplom rendezett tanácsú város (39 km²) területét is. A Maros folyótól a Duna folyamig húzódó történelmi vármegye összesen 7.434 km² nagyságú volt.

Az „iparkodó” Temesvár és az egykori vármegye jelentőségét adja – a történelmi múlt mellett – az a tény is, hogy ez a térség mindig a történelmi Magyarország egyik legfejlettebb vidéke volt.⁵

⁴ *A Pallas Nagylexikona*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, II. kötet, 589–590. p.

⁵ Érdekesképp ezen megállapítást alátámasztandó, hogy a Magyar Királyság területén először Temesvárott vezették be előbb a gáz- (1857), majd a villanyvilágítást (1884).



Forrás LELKES GYÖRGY: *Magyar helységnév-azonosító szótár*. Talma Kiadó, Baja, 1998.

2. Az őskortól a honfoglalásig

A történelmi Temes vármegye területén az ember megjelenése előtt édesvízi tenger terült el, amelynek partjait a mai Krassó-szörényi hegyek alkották. E tenger lefolyása után találkozunk itt is az őskori ember és őszállatok nyomaival.

A csiszolatlan és csiszolt, majd a réz- és bronzleletek, valamint a földvárak nyomai itt is gyakoriak. Ez idő tájt a nemes vármegye egykori területe meglehetősen gyéren lakott volt.⁶ Ennek ellenére, csak az 1900-as évek elejéig közel 100 őskori lelőhelyet tártak fel, amelyek főként a folyók mentén területek el.

A vármegye első lakói a trák eredetű agatirszek⁷ (Kr.e. 513) lehetnek. Akik feltehetően a Maros folyó névadói, amelyet Hérodotosz művében Marisnak említ.

Kr.e. 335-ben a géták⁸ foglalták el a történelmi Temes vármegye egykori területét, majd követték őket a kelták, a szkíták és szarmaták⁹.

Az említett népcsoportok etnikailag vegyes területté tették, nemcsak az egész vármegye, de a Bánság¹⁰ területét is. Ezek a népek nyom nélkül tűntek el s

⁶ BOROVSKY SAMU: *Temes vármegye és Temesvár szabad királyi város*. Országos Monográfia Társaság, Bp., 1900, 225. p.

⁷ A Pallas Nagylexikona az alábbiakat írja az agatirszekről: „Régi nép, mely Erdélyben a Maros mentén lakott. Hérodotosz (Kr. e. 484–405) azt mondja róluk, hogy békés természetűek voltak, közös házasságban éltek, aranyban dúslakodtak, festetteknek („picti”) jellemezték őket, amely jelző Avienus szerint tarka színű ruházatukra vonatkoznék. Eredetük nem ismeretes. Eredetileg trauzoknak hívták őket, az agatirsz nevet csak a régi hellének adták nekik.” *A Pallas Nagylexikona*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, I. kötet, 148. p.

⁸ A Haemus-hegység és az Ister (Duna) folyam között ugyancsak Hérodotosz említi legelőször a gétákat, midőn Dariusz skytha hadjáratáról beszél. A géták sokat hadakoztak a makedón Fülöp és fia, Nagy Sándor ellen is, aki a Dunán is átkelt és hatalmukat megtörte. A nép maradványai azután békét s barátságot kértek a nagy hódítótól. A géták ezután nem szerepelnek többé. Némi töredékeik a Prut mellékein húzzák meg magukat s ez új hazájukban, amely merő pusztaság volt (deserta Getarum), lassanként elvesztették nemzetiségüket és beolvadtak a szomszéd népekbe.

⁹ A szarmata nép törzsei (jazigok, roxolánok, alánok) több hullámban, időszámításunk kezdetén jelentek meg a Kárpát-medence keleti területén. Terjeszkedésüket a Római Birodalom Pannonia provinciája állította meg, országuk fennállásával pedig egészen az V. század végéig számolnunk kell. Emléküket a görög-római történetírók őrizték meg, így sok részletet tudunk nyelvükről, szokásaikról, harcmódorukról, falvaikról.

¹⁰ Bánság területe jelenleg három országhoz (Magyarország, Szerbia–Montenegró és Románia) tartozik. A Bánság 1920-ig a történelmi Magyarország része volt és három egykori vármegye (Torontál, Temes és Krassó–Szörény vármegyék) teljes területét jelölte. Az 1920. évi trianoni békeszerződés csak egy 258 km²-es területet, Torontál északi csücskét hagyta meg az anyaországnak. A Bánság mintegy 166 évig állt török uralom alatt, ezután sokáig közvetlenül Bécsből irányították. A töröktől való visszafoglalás után 1772-ig magyar nemzetiségű személy be sem tehetette a lábát a felszabadított bánsági területekre. A magyarokkal ellentétben számos más népcsoport viszont betelepídhették: németek, szerbek, bolgárok, szlovákok, ruszinok, de akadtak franciák és olaszok is, „Európa kicsiben”. A Temesi Bánságból (legalábbis a déli részéből) katonai határőrvidek lett, a román nemzeti ébredés egyik bölcsője, a magyar vármegyarendszerbe való visszatagolásra csak 1872 után került sor. A Bánság és a Bánát fogalom jelentősen eltér egymás-

Temes vármegye a Kr.e I. században előbb dák,¹¹ majd Kr.u. a II. század elején a Római birodalomnak lett Dacia Ripensis néven egyik tartománya. A rómaiak Temes vármegye területén több gyarmatot és katonai utat építettek. Ilyen gyarmat volt a mai Temesvár helyén is; ez volt a nyugatnak első állomása kelet felé.¹² Erre felé vehette útját Priscus rhetor is, mikor követségben utazott Attila udvarába. A dák provincia római lakói többnyire Kisászsából érkeztek. Dácia provincia nem sokkal a Trajanus császár és seregei által történt meghódítása után hanyatlásnak indult. A gótok már III. Gordianus (Kr.u 238–244), I. Philippus (Kr.u. 244–249), illetve Trajanus Decius (Kr.u. 240–251) római császárok uralkodása alatt szakadatlan betöréseikkel pusztították a provinciát. Kr. u. 251-ben Kniva gót vezér legyőzte Deciust, s ezáltal Dácia provincia – a rómaiak részére – gyakorlatilag már elveszett. Dáciát és vele együtt a temesi területeket Aurelianus császár (Kr.u. 270–275) adta fel a gótok javára 271-ben.¹³ A római lakosságot ekkor többnyire a szomszédos Moesia provinciába telepítették át. A rómaiakat egymás után váltották fel az uralomban a gótok, a hunok,¹⁴ a

tól. A magyarban a Bánság a fent említett három egykori vármegye területét takarta, amíg a Bánát csak azt a délvidéki területet, amelyet a Bánságból a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság szerzett meg 1920-ban. A német, a szerb, illetve a román nyelvben viszont a Bánát kifejezés az egész Bánságot jelölte. *A Pallas Nagylexikona*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, II. kötet, 589–590. p.

¹¹ A dákok és a geták egy törzsek a „hajtásai”. Valószínűleg ugyanazon nemzetiségűek is. A dákok maguk sem voltak teljesen egységesek. Több törzsrre oszlottak, amelyek nemcsak szomszédjaikkal hadakoztak, hanem gyakran e szomszédokkal szövetségbe, egymás ellen is. Az első törzsfőnök, aki őket egyesítette, Burebista, vagy Burvista nevű királyuk volt. Nemcsak az összes dák, hanem a geta törzseket is egyesítette. Erejének tudatában arra vonatkozó hódító terveket szőtt, hogy a Kárpátokban, azok lejtőin és az Al-Duna mentén egy nagy dák birodalmat alkosson. Burebista dák birodalma meglehetősen kellemetlen szomszédja volt Rómának, amelyben akkor a főhatalom Julius Caesar kezében volt. Kr. u. 10-ben ismét háborúra került a sor a rómaiak és a dákok között. Ekkor Gnaeus Cornelius Lentulus római vezér támadt rájuk és a Marisius (a Tisza Szegedtől délre eső szakasza) mellett megverte a dákokat. A rómaiak ekkor még nem kényszerítették teljes meghódításra a dákokat, ennek oka az Arminius ellen viselt germán háború volt. A dákok a rómaiakra nézve ismét félelemessé csak mintegy 80–90 évvel később lettek, Domitianus uralkodása alatt. Kr. u. 98-ban Traianus lett római császárrá. A római császár Kr. u. 101. év tavaszán hagyta el Rómát és Sarmizegethusa – a dák főváros – ellen indult. Decebalus nem állhatván ellen Traianus győzelmesen előrenyomuló hadainak, békét kért. Majd Traianus 105-ben ismét hadjáratot indított a dákok ellen. A római hadak több csatában győzedelmeskedve, Sarmizegethusát is elfoglalták. Decebalus öngyilkos lett, ezzel a Dák birodalom is megsemmisült.

¹² KIRÁLY PÁL: Marcus Ulpius Traianus dák háborúi. *Századok*, 1888. évfolyam, IX. f.

¹³ MICHAEL GRANT: *Római császárai*. Corvina, Bp., 1996, 138–146. p., 166–170. p.

¹⁴ A hunok eredetükről a XVIII. század óta vita folyik. Az alapprobléma: azonosak-e vagy sem a kínai forrásokban hiung-nu vagy hsiung-nu néven szereplő törzsekkel, akikkel a Kínai Birodalom a Kr. e. IV.–Kr. e. I. század között kemény harcokat vívott, s akik ellen a Nagy Falat emelték. Nevük és történetük – szir és szogd források segítségével – a több mint két évszázados hiátus ellenére is összekapcsolhatóan látszik az európai hunokéval. Azonosságukat azonban mindeddig nem igazolta a nyelvészet, s csak közvetve világítja meg a régészet (a Kr. u. IV. századinál korábbi hun lelet nem ismert Közép-Ázsiából sem) és az antropológia (mongoloid típusok ugyan nem ritkák az európai hunok körében, de nem is általánosak, ugyanakkor nem jelenthetnek mongol nyelvűséget) is. SALAMON FERENC szerint Attila, a hunok vezér valahol Temes délkeleti részén született. SALAMON FERENC: Hol volt Attila főhadiszállása. *Századok*, 1881. évf. I. f.

gepidák, a longobárdok, az avarok s végre a magyarok. A római műveltség, a római emlékek a magyarok beköltözésekor már teljesen elenyésztek és újabb kultúra csak a magyarok bejövetelével kezdett gyökeret verni.

A honfoglaláskor a Maros-Duna-Tisza szögét a Anonymus szerint a bolgár Glád fejedelem birtokolta, akinek seregeit Árpád vezérei: Szoárd, Kadocsa és Boyta a Temes folyónál győztek le. A vidék ekkor egész le a Dunáig a magyarok birtokába jutott és ekkor Árpád a hét vezér egyikét, Kondot telepítette ide törzsével együtt.

3. Az Árpádházi-uralkodók korszaka (1000–1301)

A X. században e vidék még nem volt elég erős kötelékekkel az ország testéhez fűzve, bizonyítja ezt Ochtum esete (Ajtony).¹⁵ I. (Szent) István (1000–1038), hogy az országrészt jobban Magyarországhoz kapcsolja s egyúttal az itt lakó görögkeleti vallású népek között a katolikus hitet is erősítse, megalapította a csanádi püspökséget a középkorban Temes vármegye területén fekvő Marosvár székhellyel.

A temesi várispánságnak első okleveles nyoma csak 1212-ből maradt fenn, habár már az I. (Szent) István által megalapított 47 várispánság¹⁶ között helyet kellett, hogy foglaljon.

Ezer éves története alatt Temes vármegye területe sok harcnak volt a színhelye. A Duna választotta el hazánkat a bolgár, a görög (bizánci), szerb s később a török uralomtól, a honvédelemnek Temes vármegye területe lett az egyik legfontosabb helye. Már I. (Orseolo) Péter (1038–1041, 1044–1046) és Aba Sámuel (1041–1044) a hatalomért folytatott küzdelmétől fogva nem volt mentes a vidék történelme a fegyvercsörgéstől.

Komoly problémát okozott a Kr.u. 1070 körül történt besenyő betörés, amely nagy pusztítást okozott a kérdéses területen. A probléma jelentőségét növelte, hogy a besenyők mellett a velük szövetségben álló bizánciak is a Bán-ságra törtek, s próbálták azt a Bizánci birodalomhoz csatolni. Végül I. Géza magyar király (1074–1077) serege legyőzte az országra törő ellenséget, a király pedig a bizánci uralkodótól, VII. Dukász Mihálytól – Kr.u. 1075 körül – egy

¹⁵ Ajtony eredete homályban van. Hogy egy helyi magyar törzsfő vagy kabar nemzetségfő leszármazottja-e avagy az ország más vidékéről helyezte a Maros partvonalára Géza, nem állapítható meg biztosan. GYÖRFFY GYÖRGY: *István király és műve*. Gondolat, Budapest 1977, 163–176. p.

¹⁶ Kristó Gyula szerint az István-kori várispánságok száma nem lehetett több harmincnál, Az 1070-es években ez a szám közel 45-re növekedhetett, majd az 1100-as évek közepén már 70 körülire tehetjük a magyar vármegyék számát. KRISTÓ GYULA: *Magyarország története 895–1301*. Osiris, Bp., 2004, 101–107. p.

arany diadémot („corona graeca”) is kapott, amely ma a magyar királyi korona része. Ezzel a lépéssel Bizánc elismerte Magyarország önállóságát.¹⁷

I. (Szent) László (1075–1091) e vidéken győzte le a pusztító kunokat a Temes folyónál.¹⁸ A Kapolcs vezér által vezetett kun sereg egy része a vereség után a királyi útmutatás szerint letelepedhetett a középkori Magyarországon, amennyiben felvették a kereszténységet. Sokaknak ez nem tetszett, ezért a Havasalföld felé kimenekültek az országból. Nem sokkal ez után újabb kun betörés érte a történelmi Temes vármegye területét, de I. (Szent) László seregei ezt is visszaverték, ezt követően egy békésebb korszak köszöntött be az egykori vármegye népességének életében. A béke azonban nem tartott sokáig, 1125-től megelénkültek az ország déli részét sújtó bizánci támadások.¹⁹

I. (Orseolo) Péter uralkodásától III. Béla uralkodásának kezdetéig – leszámítva I. (Szent) László uralkodásának utolsó éveit – a történelmi Temes vármegye területe folyamatosan a harcok, lázadások középpontjában volt. Ennek következtében a magyar lakosság száma, főként az elvándorlások miatt jelentősen megcsappant. Helyükre kunok, besenyők, illetve szláv népcsoportok érkeztek. A vármegye területén elhelyezkedő erősségek is „idegen” kézben voltak.

II. András idején az uralkodó jogszabályban külön nevesítette a temesi ispáni tisztséget. Ettől kezdődően a temesi ispán (gróf) volt az egyik legnagyobb zászlósúr volt az országban.

IV. Béla uralkodása alatt az országra törő tatárok a Bánság szinte teljes területét elpusztították.²⁰ Az 1241-ben Kádán tatár vezér által vezetett seregek szinte a teljes lakosságot lemészárolták, csak keveseknek sikerült elmenekülniük a Krassó-szörényi, vagy az erdélyi hegyekbe. A tatárdúlás után az uralkodó számos erősséget építtetett a vármegye területén a lakosság védelme érdekében. Temesvárt, a vármegyeközpontot megerősítették, továbbá felépítették – hogy csak a legjelentősebbeket említsük – az alábbi várakat: Csákvár, Lippa, Palánk (akkoriban Horom), Denta etc.

¹⁷ PAULER GYULA: *A magyar nemzet története*. I. kötet, Bp., 1899, 133. p.

¹⁸ László idejében különösen a Délkeleti-Kárpátokon túl lakó kunok jelentettek állandó veszélyt a magyar népre. Először 1085-ben Kutesk fejedelem indított támadást Salamon izgatására, aki nem tudott belenyugodni országa elvesztésébe. Sokkal nagyobb veszélyt jelentett az 1091. évi betörés, mert a király akkor éppen Horvátországban tartózkodott. Az ellenség végigpusztította az ország keleti részét, rengeteg rabot és zsákmányt hurcolva magával. Hallván az ország veszedelmét, László sietett vissza népe védelmére. Még idejében sikerült a kunokat utolérnie, és legyőzte őket. Az új, kun és besenyő betörések tapasztalatai arra bírták Lászlót, hogy a végeket megerősítse. Az elnéptelenedett területekre új telepéseket hozott, kiépítette e keleti részekben a közigazgatási szervezetet, ily módon politikai egységgé formálva a későbbi Magyarországot. Ezt a munkát az északnyugati részekben is ő kezdte meg, de Kálmán király fejezte be. Ők ketten építették ki a 72 vármegyéből álló vármegyei rendszert. A Nagyváradon eltemetett uralkodó kultusza halála után hamarosan kifejlődött. III. Béla király sürgetésére III. Celesztin pápa 1192-ben László királyt a szentek sorába iktatta.

¹⁹ MAKK FERENC: *A tizenkettedik század története*. Pannonica Kiadó, Bp., 2000, 98–110. p.

²⁰ ALMÁSI TIBOR: *A tizenharmadik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 85–90. p.

Az 1246-os esztendőben királyi engedéllyel kunok és besenyők telepedtek le, az újratelepítés végett, majd 1247-től egy gyér román betelepülés is megfigyelhető volt. Ez a románság első jelentősebb megtelepedése a történelmi Temes vármegye területén.

Az Árpád-házi uralkodók korszakának végén még 1289-ben is kirobbant egy nagyobb kun felkelés, amely megint csak a lakosság egy részének pusztulását eredményezte. Az utolsó Árpád-házi uralkodó, III. András 1295 körül olasz családokat is letelepített a nemes vármegye területén, akik csakhamar asszimilálódtak a többségi – bár vegyes etnikumú – társadalomba.

4. A vegyesházi királyok korszaka (1308–1526)

Az utolsó Árpád-házi uralkodó halálával három trónkövetelő is jelentkezett a magyar trónra. A cseh Vencel, a bajor Ottó és a nápolyi (Anjou) Károly Róbert. Végül ez utóbbi nyerte el a magyar trónt. Károly Róbert (1308–1342) először 1307-ben járt a történelmi Temes vármegye területén. Az új uralkodó 1315 és 1323 között Temesvár városát tette meg székhelyének. Ezen idő alatt Temesvár, nemcsak vármegyeszékhely, hanem az ország fővárosa is volt. Károly Róbert a Temesvárott eltöltött nyolc év alatt jelentős intézkedéseket hozott. Többek között ebben az időszakban rendelte el a bandériumok²¹ felállítását. Több döntése érintette Temes vármegyét. Mindenek előtt rendezte a vármegye közigazgatását. Ugyanis a tatárjárás óta nem volt főispánja a nemes vármegyének. Az általa kinevezett főispán Treutul Miklós kun főúr volt. Az egykori vármegye területén akkoriban jelentős számú kun népesség élt, s ezzel a lépéssel az uralkodó igyekezett magának a kun népet megnyerni. A királyi döntések elősegítették a térség, illetve Temesvár városának gazdasági fejlődését. A magyarok mellett jelentős számban éltek kunok, illetve szláv népelemek is. A Bánság területére ebben az időben nem telepedtek németek. Az uralkodó nem felejtette el, hogy az ország német lakossága ellene lépett fel az 1301 és 1308 közötti zavaros időkben. Temesvárt fővárosi státusza is elősegítette, hogy az olasz és a francia műveltség is gyökeret verjen. Valamint a nápolyi kapcsolatoknak köszönhetően a város és a vármegye is bekapcsolódott az itáliai kereskedelembe.²²

I. (Nagy) Lajos (1342–1382) uralkodása alatt a térség a kereskedelemből tovább gazdagodott. Ekkor már a vármegye szabadon kereskedett Erdéllyel, a Balkánnal és Itáliával. Temesvár falai között pedig bécsi, prágai, nürnbergi és boroszlói kereskedők is megfordultak.

²¹ A bandérium (az olasz „zászló” szóból) Magyarországon a XIII. század második fele óta valamely főúr által kiállított, az ő zászlója alatt hadba vonuló katonai csapat. *A Pallas Nagylexikona*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, II. kötet. 572–573. p.

²² BERTÉNYI IVÁN: *A tizennegyedik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 48–51. p.

Mária (1382–1385, 1386–1395, 1387-től társuralkodó) és II. (Kis) Károly (1385–1386) rövid uralkodását követően Zsigmond (1387–1437) került hatalomra. Temesvár és a környék továbbra is jelentős szerepet töltött be az ország történelmében. 1397. szeptember 5-én Temesvárott tartották azt az országgyűlést, ahol a főrendek és a vármegyei nemesség mellett a szabad királyi városok képviselői is először megjelenhettek. Már ekkor határozott az országgyűlés az általános védelmi kötelezettségről. Ugyanis a törökök – első ízben – már az 1390-es évek második felében az országra törtek. A török portyák az 1400-as évek első felében jobban megszorodtak. A korszak jelentős demográfiai sajátossága a szerb népcsoport második legjelentősebb betelepülése a magyar Délvidékre. (Az első még I. (Nagy) Lajos idejében végbement.) Zsigmond uralkodása alatt 1433-ban Brankovics György vezetésével jelentős számú szerb lakosság érkezett a már török kézbe került Szerbia területeiről. Brankovics György szerb despota ebben az időben jelentős birtokokat szerzett a történelmi Temes, Torontál és Arad vármegyékben. A despota birtokaira szinte özönlöttek a szerb lakosok, akik ott letelepedve új lakóhelyet leltek.

I. Albert (1437–1439) urakodásának végén I. Ulászló (1440–1444) uralkodásának kezdetén, 1439-ben esett el az aldunai Szendrő vára. Ekkor indult meg a szerbek harmadik jelentősebb betelepődése a középkori Magyarország területére. I. Ulászló 1441-ben Hunyadi Jánost nevezi ki temesi ispánnak és ettől kezdve Temes vármegye Hunyadi 1456-ban bekövetkezett haláláig a legerősebb déli „bástya” volt a török ellen. Az V. László (1444–1457) halála után trónra lépő I. (Hunyadi) Mátyás (1458–1490) jelentős erőket fordított a Délvidék védelmére. A XIV. század vége óta a török ellen folytatott védelemnek Temes vármegye s annak székhelye, Temesvár volt egyik központja. Sajnos, a török betörések továbbra sem enyhültek, hanem épp ellenkezőleg, súlyosbodtak. A szerbek negyedik (1459-es) nagyobb Magyarországra történő betelepődése az „igazságos” uralkodó alatt zajlott. Az ötödik szerb betelepülés szintén I. (Hunyadi) Mátyás idejéhez köthető. Ekkor, 1481-ben közel 50 ezer szerb telepedett le a déli végeken. I. (Hunyadi) Mátyás híres fekete seregének²³ közel harmadát harcedzett szerbekből hozta létre. Az 1400-as évek második felében a történelmi Temes vármegye területén 29 vár, 22 mezőváros, összesen 990 település volt található. Egy település (falu) átlagosan 10–20 házból állt.

I. (Hunyadi) Mátyás halálával a gyengekező Jagellók kerültek hatalomra. I. Ulászló (1490–1516) alatt az ország védelmében központi szerepet játszó fekete sereg zsold hiányában fosztogatásba kezdett. Valamint a török rajtaütések is tovább szaporodtak. A déli végek végvárai fokozatosan „leamortizálódtak”. Egyedül már csak Temesvár vára volt megfelelő állapotban. A várkatonaság egyre nagyobb hányada a szerbségből és kisebb részben a románságból került ki. A magyarság egyre jobban eltűnt a térségből, biztonságosabb lakóhely keresve, az ország belsőbb vidékeire telepedett. I. Ulászló alatt 1498-ban a budai országgyűlés elrendelte Csanád, Temes és Torontál vármegyék területén, hogy

²³ DRASKÓCZY ISTVÁN: *A tizenötödik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 158–165. p.

24 lakóház után egy huszárt állítsanak ki, de ez az intézkedés már nem tudta a török hódítást megakadályozni, csak késleltetni. A vármegyék közül Keve vármegyében ekkorra a közigazgatás már megszűnt, Torontálban is csak jelképes volt. A Bánság területén található vármegyék közül közvetlenül a mohácsi vész előtt gyakorlatilag már csak Temes létezett. A helyzetet súlyosbította, hogy 1514-ben kitört a Dózsa-féle parasztfelkelés, amely jelentős számú emberéletet követelt. A harcok jelentős része a Bánságban zajlott, valamint Dózsa György kivégzése is Temesváron történt a Béga folyó partján. II. Lajos (1516–1526) uralkodása idején az ország helyzete tovább romlik. A török 1521-ben Nándorfehérvárt, 1526-ban pedig Péterváradot foglalta el, miközben Temes vármegye is már annyira elpusztult, hogy a még fennálló kevés várat sem bírta védeni.

A mohácsi csatán (1526. augusztus 29-én) elvérzett a középkori Magyarország. I. Szulejmán serege 200 ezer fővel elsöpörte a 20 ezer fős magyar sereget. A csatában II. Lajos magyar és cseh király mellett, hét főpap, 28 zászlósúr, 500 főnemes és egyes vélemények szerint 14 ezer mások szerint pedig 22 ezer katona halt meg.²⁴

Demográfiai tekintetben fontos esemény a Jagellók (I. Ulászló, II. Lajos) uralkodása alatt, 1490 és 1526 között zajlott hatodik nagy szerb betelepülés. A török betörések, portyák, a déli végek helyzetének gazdasági, politikai, illetve kulturális kilátástalansága a Temes vármegyei magyarságot is teljesen felemésztették. A magyar lakosság – ha nem pusztult el a fegyveres harcokban, rablásokban – többnyire elvándorolt. Temes vármegyében 1526-ban már a lakosság túlnyomórészt szerbekből és románokból állt. A „kártyavárnak” számító erősségekben javarészt idegen katonák ültek, idegen (pl. spanyol) kapitányokkal, akik nem fordítottak kellő gondot az ország védelmének.

5. A történelmi Temes vármegye a török idők alatt (1526-1718)

Tekintve ama fontos szerepet, amely országvédelmi szempontból a középkor folyamán a temesi főispánokra hárult, akik több vármegye felett is gyakoroltak joghatóságot. A mohácsi vész után Temes vármegye is Szapolyai országrészéhez tartozott, ennek halála után pedig az Izabella királynéval kötött egyezség szerint Ferdinánd birtokába került, de a török ezt nem engedte s ezért 1552-ben Temesvárt ostrom alá vette. Az idegen (spanyol, olasz, szerb stb.) őrség és a város megmaradt lakossága Losonczy István várkapitányt arra kényszerítette, hogy feladja a várat. Amint Temesvár elesett a spanyol Aldana Lippát is feladta és seregével elmenekült. Ezek után a vármegye területén található kisebb várak helyzete nem volt kérdéses. Temesvárral együtt az egész vármegye 1552-ben török uralom alá jutott. A térséget vissza lehetett volna szerezni, de 1566-ban Gyula várának elestével a Bánság, s vele együtt Temes vármegye teljesen elve-

²⁴ Uo. 218. p.

szett. Amíg Temes vármegye a Hunyadiak idejében virágkorát élte, most már csak árnyéka lett korábbi önmagának.

Az 1365-től megfigyelhető tömeges szerb, illetve román betelepüléssel az etnikai és felekezeti struktúra is megváltozott. Amíg a görögkeletiek I. (Nagy) Lajos idejében még alig gyakorolhatták vallásukat, addig 1481-től már tizedet sem kellett fizetniük, valamint az 1500-as évek elején már metropolitát választhattak. A mohácsi vész idején csak a Délvidéken már hat (lippai, temesvári, Szeged–bács-i, jenei, aradi, verseci és nagybecskereki) ortodox püspökség létezett.

A török világ beköszöntével egész magyar falvak „tűntek el”, a magyar lakosság Erdélybe, illetve a Királyi Magyarország megmaradt területeire menekült. Érdekes sajátosság, hogy a románság is jelentősebb számban távozott a térségből, főként Erdélybe, a Havasalföldre és Moldvába.²⁵

A török gyorsan berendezkedett a Bánságban. Temesvárból vilajetközpontot²⁶ csináltak, amely alá nyolc (temesvári, csákovai, becskereki, pancsovai, csanádi, lippai, újmoldvai és orsovai) szandzsák tartozott. A vármegye területén három szandzsák osztozott: a temesvári, a csákovári és a lippaira.

Temes vármegye, mint vármegyei intézmény még a török alatt is tengette egy ideig életét, amíg az idők viszontagsága el nem nyomta végleg.

A török időkben nem az adózás volt a legsúlyosabb tényező, hanem rabszjára fűzés és az önkény következtében történt elnéptelenedés, a térség magyar jellegének teljes elvesztése. A városokat – a török lakosság csak ide telepedett le – török ízlésnek megfelelően építették át. A katolikus templomokból vagy mecset, vagy pedig raktár lett. A római katolikus egyházi élet is megszűnt, az elnéptelenedés, illetve az ortodox szerbek és románok betelepődése miatt. A római katolikusokat a térségben csak néhány vándorló szerzetes képviselte.

A török időszak (1552–1716) 164 éve alatt a térség magyar jellege teljesen megszűnt. A XVII. század legvégén hazánk legnagyobb része felszabadult ugyan a török uralom alól,²⁷ de Temes vármegye Temesvárral együtt még a

²⁵ A románok első megjelenése Magyarországon 1240-es évekre tehető, de 1369-től lassú, majd gyorsuló, de mindenképp állandó bevándorlásukkal már számolni kell. Csak 1641 és 1646 között 10 ezer román család (közel 50 ezer fő) telepedett le a történelmi Temes és Krassó–Szörény vármegyék területén.

²⁶ A vilajet az oszmán birodalom nagyobb területi egységeinek tartományainak a neve. Vezetője a beglerbég. A vilajet kisebb területi egységekre, ún. szandzsákokra tagolódott. A szandzsákok élén a szandzsákbég állt. A két magyarországi vilajet (budai, temesvári) a XVI. században közel 25 ezer főnyi katonasággal (18 ezer várvédő és folyami zsoldos katona, valamint 7 ezer javadalombirtokos szpáhi és kísérfője) rendelkezett. Figyelemre méltó, hogy ugyanebben az időben a magyar – királysági – végvárvonalban közel 17 ezer katona teljesített szolgálatot. A török erőfölény jelentős volt. Temesvár várát közel 2 ezer fős „török” őrség védte. HEGYI KLÁRA: Török berendezkedés Magyarországon. *História Könyvtár: Monográfiák* 7. Bp., 1995.

²⁷ Az zentai csata 1697. szeptember 11-én a török elleni reconquista egyik legjelentősebb csatája volt. A győzelem tette lehetővé a karlócai békeszerződés megkötését. A karlócai béke Ausztria és Törökország között 1699. január 26-án létrejött – 25 évre szóló – békeszerződés volt, amelynek következtében Magyarországon megszűnt a török hódoltság és lehetővé vált az ország területi, politikai és közigazgatási egyesítése.

karlócai béke után is a töröké maradt. 1716. október 12-én Savoyai Jenő Temesvárról is kiűzte a törököt, s ezzel a lépéssel Temes vármegye is felszabadult. Ekkor az egykori vármegye területén csak hatalmas pusztaságok voltak. A falvak száma jelentősen lecsökkent, s azokban is szinte kivétel nélkül szerb vagy román lakosság lakott. Egy 1717. évi összeírás szerint 408 falu (13.824 házzal) volt a Bánságban. I. (Hunyadi) Mátyás idejében ez a szám csak Temes vármegye területén 990 körüli volt.²⁸

A török időszakhoz kapcsolódik a hetedik és a nyolcadik tömeges szerb betelepedés Magyarországra. A hetedik 1538-ban, a nyolcadik pedig 1690-hez kapcsolódik. Ezen utóbbi betelepülés alkalmával Csernovics Arzén ipeki pátriárka vezetésével közel 40 ezer szerb család, közel 200 ezer fő telepedett le Magyarországon, főként a Bánságban, Bácskában és a Szerémségben.²⁹ A többi nem magyar néppel szemben kedvezőbb helyzetben voltak a szerbek, akik a XIV. századtól a XVII. század végéig világi, illetve egyházi vezetők irányításával szervezeten települtek be az országba, s az országgyűléstől és a királyoktól már a XV. században jelentős kiváltságokban részesültek. Ezeket a kiváltságokat megerősítették a XVII. század végén I. Lipótnak a Balkánról akkor betelepült szerbek részére kiadott oklevelei. Ezek az oklevelek azokra a szerbekre vonatkoztak, akik 1690-ben a török elől Magyarországra menekültek, a szerb nemzeti egyház fejének, az ipeki pátriárkának vezetésével. I. Lipót 1691-ben elrendelte, hogy „saját magistrátusának felügyelete alatt ezen rác nemzet megmaradhasson”, s „valamennyien érsekektől, mint egyházi fejőktől, mind vallási, mind világi ügyekben függjenek”. 1694-ben pedig megengedte, „hogy a rác nemzet csak ő császári felségének legyen alávetve, s mind a megyei mind a földesúri függőségtől ment maradjon.” Ezeket a kiváltságokat abban a reményben kapták, hogy hamarosan visszatérhetnek balkáni lakóhelyükre, ahonnan elmenekültek.

A karlócai békekötéssel azonban e remények szertefoszlottak, s a menekült szerbek végleg Magyarországon maradtak. Ilyen körülmények között a lipóti oklevelekben megígért politikai önkormányzat megvalósítására nem kerülhetett sor, bár ezt a szerbek ismételten kérték. Nagyobb részük végül is a katonai határőrvidék szervezetében kapott helyet, szabad katonaparasztként. Sokan kíváncoroltak Oroszországba. A többiek az 1771-ben kiadott Illír Szabályzat

²⁸ BOROVSKY SAMU: *Temes vármegye és Temesvár szabad királyi város*. Országos Monográfia Társaság, Bp., 1900, 313. p.

²⁹ 1690-ben a visszavonuló császári sereggel együtt nagyszámú szerb költözött be a Balkánról Magyarországra III. Arsenije Carnojevic (Csernovics Arzén) ipeki pátriárka vezetésével. Túlnyomó részüket a XVIII. század elején megszervezett tiszai-marosi katonai határőrvidéken telepítették le, majd a határőröket a század második felében áttelepítették az Al-Duna mentén létesített bánsági határőrvidékre, amelyhez a Duna-Tisza szögletében a titeli sajkás kerület, majd a Száva mentén a szlávón határőrvidék csatlakozott. Sok szerb települt meg Dél-Magyarországon a kamarai birtokokon, ahol szerződés alapján vállaltak jobbágytelket, a Kikinda környéki szerb falvak pedig kiváltságos kerületet alkottak. A XVIII. században számos szerb élt az alföldi és dunántúli városokban, főleg a Duna mentén (Buda és Pest, Szentendre, Vác, Komárom, Győr). PÁLFFY GÉZA: *A tizenhatodik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 173–178. p.

(Regulamentum Illiricum), majd az 1779. évi Illír Deklaratorium (Declaratorium Illiricum) magyar rendi és megyei hatóságoknak rendelte alá. E rendeletek biztosították a szerb ortodox egyház önkormányzatát, a szabad érsek (metropolita) választást, s egyházi, iskolai és alapítványi ügyeik intézésére engedélyezték rendszeres nemzeti egyházi kongresszusok tartását. E kongresszusba 25-25 követet választott a polgári rend, a papság és a határőrkatonaság, majd 1790-től a szerb nemesség is.

6. Osztrák igazgatás alatt (1718–1778)

A bécsi kormány a Bánság területét katonai hatalommal meghódított területnek tekintette és katonai uralom alá vetette. Az egész Maros-Tisza-Duna-szöveget egy külön tartománnyá lett Temesi Bánság (Temeswarer Banat) név alatt³⁰. Az új tartomány fővárosa Temesvár, első katonai kormányzója pedig a páratlan szervező, Mercy Claudius Florimund gróf tábornok lett. Mercy grófra nehéz feladat várt a tartomány újjá szervezésében, de ő feladatnak, az adott körülmények között, jól megfelelt.

Gróf Mercy első feladata volt az újonnan visszahódított bánsági területen a megfelelő közigazgatás megszervezése. Elképzeléseit a „Haupteinrichtungswerk” című írásában vázolta, amelyet megküldött a bécsi császári udvarnak is. Bár gróf Mercy a területet – a közigazgatás tekintetében – csak négy kerületre akarta osztani, az uralkodó viszont 13, később 11 kerület elrendelését hagyta meg. Katonailag pedig a területet hat századvidékre osztották.

A közigazgatás megszervezése után a népesség újratelepítése töltött be fontos szerepet. A felszabadulás nagyon kevés lakosságot talált Temes vármegye területén, kivált az egykori magyar lakosságnak nyoma is alig maradt. A kormány tehát, kitűzött elve szerint, gyarmatosításhoz fogott. Már 1718-ban megindult a szervezett betelepítés. Az osztrák vezetés célja egy németlakta, római katolikus térség létrehozása volt, amelyet idővel Magyarországtól végleg elszakítva az osztrák örökös tartományok közé lehetett volna besorolni. A betelepülők első rajai Bécs környékéről, Tirolból és Krainából (Laibach [ma: Ljubljana] és környéke) érkeztek. Gróf Mercy kormányzó 1724-ban az uralkodónak írt leveléből kiderül, hogy a betelepülők nincstelen, vagyontalan családok voltak.

A második betelepülési korszak 1724 és 1727 között zajlott. A bevándorlók számos rajban jöttek Németország katolikus vidékeiről (Pfalz, Hessen, Bajorország), illetve Elzászból és Lotharingiából. A második betelepülő csoport a német területeket súlyosan érintő franciaországi háborúk miatt vándoroltak el lakóhelyükről. Ők is jórészt a szegényebb népelemekből kerültek ki. A harmadik telepítés közvetlenül 1727 után indult, de csakhamar „becsődött”, mert az

³⁰ IFJ. BARTA JÁNOS: *A tizennyolcadik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 152–158. p.

egyes német területek uralkodói már nem hagyták azt jóvá. A telepítés ennek ellenére folyt az egész XVIII. századon át. A németek mellett azonban telepítettek spanyolokat (a későbbi torontáli vármegyeszékhelyre, Nagybecskerekre³¹), franciákat (Szenhubert, Károlyliget, Szentborbála etc. falvakba), olaszokat (főként Temesvárra és a temesi részekre), és a török elől menekülő szerbeket és oláhokat is szívesen látták. Ezen utóbbi népcsoportak azért jöhettek számításba, mert nem volt megfelelő számú német katolikus, akik letelepedtek volna, viszont a törökök jelentős mozgosításokat végeztek a határ túloldalán, ezért fegyverre fogható egyénekre is szükség volt. A magyar települők csak elvétve akadtak itt-ott. Ennek az oka, hogy magyar nemzetiségű személy az 1700-as évek első felében gyakorlatilag be sem tehetette a lábát a Bánság területére. A magyarok jelentősebb számban az 1700-as évek második felének végén jelennek meg. A régi birtokos magyar családoknak, akik a török elől innen elmenekültek, a kormány oly nehéz feltételekhez kötötte birtokaik visszaadását, hogy azt alig kísérelhette meg valaki sikerrel.

A gróf Mercy kormányzó³² idején történő betelepítéseket számbelileg az alábbiak szerint értékelhetjük: közel 30-35 ezer fő telepedett le a Bánságban, ebből több mint 16 ezer fő volt szerb, a többi főként német. A magyarok száma a 3 ezer főt is alig érte el. A letelepített népek nem igen értettek a földműveléshez, ezért jelentős „állami” segítségre volt szükség. Az osztrák vezetés igásjószágokat osztott ki közöttük, továbbá búza-, árpa-, illetve zabvetőmagokat juttatott el a Bánság területére (pl. az Alsó-ausztriai Stockerauból). Emellett próbálták a rizstermesztést is meghonosítani. Rengeteg gyümölcsfát telepítettek, hatalmas szőlőföldeket alakítottak ki, elsősorban Versec, Fehértemplom, illetve a Maros folyó melletti vidékeken. A területnek ugyanakkor iparosokra is szüksége volt, ezért sok mesterember érkezett az osztrák örökös tartományokból, Csehországból, illetve más magyarországi területekről. A kereskedelem is beindult, 1723-ban létrehozták a Német Kereskedelmi Társaságot, amely a Bánságot érintő kereskedelemben a kizárólagos német befolyását akarta elérni. Ez az álom szertefoszlott, ugyanis 1725-ben megalakult a Görög Kereskedelmi Társaság is. Nem sokkal később a bánsági gabonakereskedelem túlnyomó többsége

³¹ BOROVSZKY SAMU: *Temes vármegye és Temesvár szabad királyi város*. Országos Monográfia Társaság, Bp., 1911, 372. p.

³² A Temesi Bánság kormányzói gróf Mercy után is főként német, francia, angol, olasz és orosz származású osztrák magasrangú katonaeemberekből került ki: báró Engelshofen Ferenc Lipót altábornagy (1733–1734), gróf Hamilton András altábornagy (1734–1738), Neipperg Vilmos Reinhard tábornagy (1738–1739), gróf Succow altábornagy (1739–1740), báró Engelshofen Ferenc Lipót tábornagy (1740–1757), gróf Harsch tábornagy (1757–1758), Puebla Antal altábornagy (1758–1759), báró Lietzen Frigyes Zsigmond altábornagy (1759–1769), gróf Mitrovsky Miksa altábornagy (1769–1775) és báró Zettvicz Antal altábornagy (1775–1778). A Temesi Bánság igazgatását 1751-ben kettéosztották katonai, illetve polgári igazgatásra. A polgári kamarai elnöki posztot az alábbi személyek töltötték be: gróf Perlas-Rialph (1751–1769), gróf Clary Aldringen (1769–1774), báró Berzoviczai Brigido József (1774–1777) és Brigido Pompejus (1777–1778). BOROVSZKY SAMU: *Temes vármegye és Temesvár szabad királyi város*. Országos Monográfia Társaság, Bp., 1900, 356–357. p.

az utóbb említett társaság görög, örmény, zsidó, illetve szerb kereskedőinek kezébe került.

Az osztrák bürokrácia számos kísérletet tett a tartomány ügy gazdasági, mint földrajzi és politikai rendezése terén; de dacára az 1715. évi XCII. és az 1741. évi XVIII. tc.-nek, azt az anyaországhoz visszacsatolni nem akarta. Végre Mária Terézia (1740–1780) megemlékezve koronázási esküjéről, 1778-ban a Temesi Bánságot megszüntette s azt Magyarországhoz visszakapcsolta.³³

Az osztrák időszak alatt sem volt könnyű az élet meghonosítása a Bánság, s vele együtt a történelmi Temes vármegye területén. A kezdeti telepítési nehézségek mellett, amely később is fennállt, számos egyéb tényező is kedvezőtlenül hatott. A Szegedinacz Péter által kirobbantott szerb lázadás 1735-ben, az 1737–1739-es orosz–török háború, az 1738. évi pestis, az 1739. évi román parasztlázadás jelentősen hátráltatta a népességszám növekedését.

Mária Terézia uralkodása alatt telepednek be jórészt a római katolikus bolgárok, akik a történelmi Torontál és Temes vármegyék területein leltek új hazát. Torontálban Óbesenyő, Temesben Vinga volt a legjelentősebb településük³⁴. A bolgárok bevándorlása mellett a nagyobb számú szerb kivándorlás is meghatározó. Amikor 1750-ben megszüntették a tiszai és marosi határőrvidékeket számos horvátországi, bácskai és bánsági szerb (közel 30 ezer fő) költözött ki az Orosz birodalom területére. Szintén Mária Terézia nevéhez köthető az 1763. február 25-én kiadott ún. gyarmatosítási pátens. A pátens értelmében a bánsági kincsári területekre betelepedők ingyen házhelyet, hatévi adómentességet (iparosok esetén 10 évi), ingyen épület- és tűzifát, illetve fejenkénti ajándékot kaptak. A pátens hatására főként parasztok, illetve obsitos katonák érkeztek elsősorban Elzászból, Lotharingiából, Luxemburgból, Alsó-Ausztriából, továbbá Trier, Mainz és Würzburg környékéről.

7. Ismét a vármegyék sorában (1779–1918)

1782. szeptember 21-én újabb német telepítés indult. A német származásúak 1784 és 1789 között folyamatosan érkeztek Pfalz, Hessen és Frankfurt környékéről. Csak 1787-ig 2.880 család telepedett le a Bánságban. II. József rendelke-

³³ Az 1779. április 23-án kelt diplomával Torontál, Temes és Krassó vármegyék is új életre keltek. Az új Temes vármegye azonban délen nem terjedt a Dunáig, mint most, mert az Al-Duna közvetlen vidéke ezentúl is határőrvidék maradt. Az újonnan létrejött Temes vármegye első főispánja a bekebelezési ügyek királyi biztosa, maga gróf Niczky Kristóf lett. A királynő reá ruházta egyúttal a temesi gróf ősi méltóságát is, mely ismét felelevenített. Niczkynek kiváló érdeme van abban, hogy Temes vármegyében a magyar nemesi és tiszviselői kar ismét meghonosodott. A temesi megyegyűlés az új Temes vármegyét Temesvárott 1779. június 22-én avatta fel.

³⁴ GYÉMÁNT RICHÁRD: A történelmi Torontál vármegye népesedéstörténete. *Publ. doct. jur.* Szeged, 2004, Tomus IV, Fasciculus 8, 220. p.

zésének köszönhetően 1787. március 13-ától bárki letelepedhetett a saját költségén a Bánságban.

Az eddigi telepítések eredményeit az 1788-ban kirobbant osztrák-török háború teljesen tönkretette. A törökök a három vármegyétől (Torontál, Temes, Krassó) délre fekvő szintén bánsági területen lévő Német-Bánsági határőrezred területét teljesen feldűlják. A törökök ezt követően már az egész Bánságban nagy pusztításokat hajtanak végre, 20 ezer ember 40 ezer háziállattal a Maros folyón túlra menekült a történelmi Arad, Csanád, Csongrád vármegyék és Kiskunfélegyháza környékére. A törökök szám szerint 147 községet pusztítottak el. Habár a háború végén az osztrákok visszaverték a törököket, az újonnan telepített falvakat súlyos veszteségek érték, szinte teljesen elpusztultak. Az 1791. augusztus 4-én megkötött szisztovai béke után a lakosság jelentős része visszatért, de a Bánságot újjá kellett építeni.

Az 1791. március 18-án a három bánsági vármegye (Torontál, Temes és Krassó) képviselőhelyeket nyert és szavazati helyeket nyert a magyar országgyűlésben. Ugyanezt a jogot megkapta Temesvár városa is.

Ugyanezen év szeptember 1-én szerb követelésre létrehozták az Illír Udvari Kancelláriát, amely a térségben élő szerbek helyzetét igazgatta.

1820-ban pedig újabb telepítés indult a Bánságba, Badenből, Württembergből, Alsó-Ausziából, illetve Felső-Ausziából, valamint Krajnából.

A szabadságharc idején az egyik legnagyobb és legvéresebb tusa 1849. augusztus 9-én Temes vármegye területén folyt le. A temesvári csata következménye volt Kossuth és a kormány lemondása s pár nap múlva a világsi fegyverletétel.

A szabadságharc leveretése után az ország egyéb részeivel együtt Temes vármegyét is elszakították az anyaországtól s a Szerb Vajdaságnak és Temesi Bánságnak lett kiegészítő része,³⁵ amelyben Temes vármegye egy ideig (1853) megtartotta ugyan még határait, de 1853ban a Vojvodinát – Vajdaságot – öt császári királyi kerületre osztván, a vármegyék megszűntek. Ez az állapot tartott 1860-ig, mikor azt a király az október 20-án kelt rendelettel megszüntette s az 1860. december 27-én legfelsőbb kézirattal a többi részekkel egyetemben Temes vármegye is visszacsatoltatott az anyaországhoz. A Temes vármegyétől délre fekvő katonai határőrvidék még ezentúl is fennmaradt, és csak az 1872. június 9-én kelt királyi rendelettel lett felosztatva. A volt bánsági határőrvidékből a szerb és román bánsági ezredeknek egy része Temes vármegyéhez csatoltatván, a vármegye déli határa most már a Duna lett. Fehértemplom városa ekkor önálló törvényhatósági joggal lett felruházva, de már 1876-ban más községekkel együtt ez is Temes vármegyébe lett beolvasztva.

A kiegyezés utáni időszakban ugrásszerű fejlődésnek indul a régió, történelme legvirágzóbb korszakát éli az első világháborúig.

³⁵ CSORBA LÁSZLÓ: *A tizenkilencedik század története*. Pannonica, Bp., 2000, 157–158. p.

1. táblázat: Temes vármegye nemzetiségi összetétele (1910)

Járás	Terület (km ²)	Össz- lak- osság	Ma- gyar	Német	Szerb	Ro- mán	Hor- vát	Szlo- vák	Egyéb
Buziás- fürdői	630	35.762	6.277	5.654	88	22.820	5	667	251
Csáki	550	30.479	2.949	8.992	621	17.376	8	73	460
Dettai	481	28.495	5.722	9.146	1.943	9.701	38	579	1.366
Fehér- temp- lomi	668	36.831	909	4.791	20.987	8.234	6	42	1.862
Keve- vári	797	35.482	5.355	6.587	16.795	5.705	31	42	967
Köz- ponti	741	46.372	6.092	22.635	897	16.109	6	90	543
Lippai	682	34.833	2.703	10.646	74	21.215	4	32	159
Temes- rékasi	686	35.933	5.462	5.576	3.144	19.748	40	606	1.357
Újaradi	486	34.117	3.071	19.319	2.036	9.289	3	138	261
Verseci	741	36.978	3.422	8.605	5.531	18.174	2	194	1.050
Vingai	651	34.104	4.343	12.670	3.711	10.408	2	107	2.863
Fehér- temp- lom rtv.	39	11.524	1.213	6.062	1.994	1.806	19	42	388
Temes- vár tjt	85	72.555	28.552	31.644	3.482	7.566	148	341	822
Versec tjt.	197	27.370	3.890	13.556	8.602	879	38	127	278
Összesen	7.434	500.835	79.960	165.883	69.905	169.030	350	3.080	12.627

Forrás: LELKES GYÖRGY: *Magyar helységnév-azonosító szótár*. Talma Kiadó, Baja, 1998.

2. táblázat: Temes vármegye felekezeti statisztikája (1910)

Járás	Terület (km ²)	Össz- lakos- ság	Ró- mai Kato- likus	Görög Kato- likus	Re- formá- tus	Evan- géli- kus	Orto- dox	Izrae- lita	Egyéb
Buziás- fürdői	630	35.762	8.899	2.511	2.365	841	20.853	284	9
Csáki	550	30.479	7.194	2.019	238	4.375	16.456	194	3
Dettai	481	28.495	13.160	87	770	2.433	11.751	280	14
Fehér- templomi	668	36.831	6.362	31	105	87	30.050	41	155
Kevevári	797	35.482	9.484	37	279	2.487	22.914	101	180
Központi	741	46.372	26.665	649	1.900	235	16.810	100	13
Lippai	682	34.833	12.520	2.072	271	113	19.385	438	34
Temes- rékasi	686	35.933	11.862	995	244	173	22.376	266	17
Újaradi	486	34.117	21.891	117	216	122	11.615	138	18
Versei	741	36.978	11.848	2.884	626	438	21.038	24	120
Vingai	651	34.104	19.440	87	140	78	14.191	147	21
Fehér- templom rtv.	39	11.524	6.916	61	135	293	3.847	250	22
Temesvár tjv	85	72.555	48.598	748	3.532	1.603	11.227	6.728	119
Versec tjv.	197	27.370	16.336	83	314	333	9.544	743	17
Összesen	7.434	500.835	221.175	12.381	11.135	13.611	232.057	9.734	742

Forrás: LELKES GYÖRGY: *Magyar helységnév-azonosító szótár*. Talma Kiadó, Baja, 1998.

8. A trianoni békedöntés 1920. június 4.

A történelmi Temes vármegye sorsát végérvényesen Trianonban döntötték el. Azonban ennek a döntésnek az I. világháború idejére visszanyúló okai voltak. Az antant hatalmak az 1916. augusztus 17-én megkötött titkos szerződésben Romániának ígérték az Osztrák–Magyar Monarchia területéből Bukovina egy részét, az egész Bánságot – a történelmi Torontál, Temes és Krassó–Szörény vármegyék területét –, a történelmi Erdélyt, valamint az attól nyugatabbra fekvő területet, a Tisza vonaláig. Tíz nappal később a Ferdinánd román király hadserege átlépte a Kárpátokat, megtámadta az Osztrák–Magyar Monarchiát. A Bánságban Orsovát és környékét sikerült a betörő román alakulatoknak 1916. augusztus 22-én elfoglalniuk. A Központi Hatalmak seregei azonban 1916 őszén kiverték Erdélyből és a Bánságból a román haderőt: Románia 1918 tavaszán kénytelen volt különbékét kötni a Központi Hatalmakkal. A román különbéke

kötést az antant roppantmód nehezményezte. A Bánság – és így Temes vármegye – hovatartozás tekintetében ekkor jöttek számításba a szerbek.

Miután 1918. november 17-én a városon átvonuló német katonaság utolsó egységei is elhagyták Temesvárt, a Bánság fővárosát megszállta a szerb hadsereg. Kezdetben csak a katonai hatalmat gyakorolták, a közrendről és a közellátásról gondoskodtak az újvidéki Narodna Uprava révén, 1919. február 20-tól kezdve azonban új főispánokat nevezve ki a megye és a város élére bevezették a szerb közigazgatást és államhatalmat, amelyik 1919. július végéig tartott. Az Antant ugyanis kipurcászta a szerbeket s az 1916-ban kötött titkos szerződés értelmében a Bánság nagyobb hányadát és Temesvárt Romániának jutatta. A román királyi hadsereg 1919. augusztus 3-án vonult be a Béga-parti városba. A „megszállás ellenőrzése végett”, a koncert egymásra fenekedő „utódállamok” féken tartása céljából 1918. december 3-tól a román államhatalom bevezetéséig egy francia hadosztály is állomásozott Temesvárott Gambetta, majd Farret tábornokok parancsnoksága alatt.³⁶

Nem kis gondot okozott a békekonferenciának a majdnem háborúvá alakult román–szerb vita a magyar Bánság ügyében, mivel mindkét ország magának követelte Temesvárt és tágabb környékét. A szerbek a történelmi Krassó–Szörény vármegye székhelyén, Lugoson ugyanolyan kegyetlenül bántak el a románokkal, mint a magyarokkal. Ugyanakkor a budapesti hadilevéltár szerint a fogságból hazatérő embereket a románok elfogták, s ha szerb volt az illető, akkor agyonlőtték.

A békekonferencia 1919. február 13-án kezdte meg a Bánság kérdésének tárgyalását. Négy hónapos vita után végül június közepén a jelenleg is érvényes vonalon osztották meg a nagyhatalmak a területet, de addig még sok helyen kellett a francia csapatoknak szétválasztani egymástól a Bánság új urait. A döntés értelmében Torontál vármegye háromnegyede, Temes vármegye déli harmada és két falu Krassó–Szörényből az újonnan létrejövő Szerb–Horvát–Szlovén Királyság része lett. Románia Torontál vármegye közel egynegyedét szerezte meg. Magyarországnak, az egész Bánságból csak Torontál vármegye legészakibb csücske maradt meg, mintegy 258 km²-es nagyságban, 8 településsel.³⁷

9. Temesi szórványtelepülések

Amíg az 1910. évi – még – magyar népszámlálás 500.835 főt számlált a történelmi Temes vármegye területén, addig a magyar lakosság lélekszáma ez időben csak 79.960 fő (15,96 %) volt. A magyarságot számbelileg a románság és a németiség is megelőzte. A szerbekkel pedig – 10 ezer fő eltéréssel – közel azo-

³⁶ *Heti Új Szó*, Temesvár, 2002. augusztus 9-i szám.

³⁷ A nyolc település az alábbi: Deszk, Ferencszállás, Kiszombor, Klárafalva, Kübekháza, Szőreg, Tiszasziget és Újszentiván.

nos számban voltak jelen. Amint az előbbi táblázatokból leolvasható, a vármegye etnikailag meglehetősen vegyes képet festett. Ez valahol az I. világháború idején prejudikálta is a térség sorsát. Az 1920. évi trianoni békeszerződés értelmében, Temes vármegyét felosztották Románia és a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság (1929-től Jugoszlávia) között. A történelmi vármegye háromnegyedét Temesvár törvényhatósági jogú várossal Románia, a kisebb – egynegyed – déli részt a délszláv állam kapta Versec törvényhatósági jogú, illetve Fehértemplom rendezett tanácsú városokkal együtt.

A magyar népesség lélekszáma 1910 és 1991/1992³⁸ között eltelt 81/82 évben jelentősen csökkent. 1991/1992-ben az egykori vármegye területén összesen 774.827 fő élt, ebből csak 63.294 fő volt magyar nemzetiségű személy (8,16 %). A 2002. évi szerb népszámlálási eredmények szerint a Szerbiához tartozó Dél-temesi rész (Fehértemplom és Versec környéke) lakossága 127.573 főről 118.934 főre csökkent. A magyarság lélekszáma 7.594 főről 6.384 fővel csökkent. A magyarság fogyása ezen a területen 11 év alatt 1.210 fő volt. Továbbá adataink vannak a romániai Temes megye székvárosáról, a temesi magyarság szellemi-kulturális központjáról, Temesvárról (Timișoara) is. Temesváron 1992-ben 334.115 fő élt ebből, 274.511 fő (82,16 %) volt román, 31.785 fő (9,51 %) magyar, 13.206 fő (3,95 %) német, 7.841 fő (2,34 %) pedig szerb nemzetiségű. A romák lélekszáma 2.668 fő (0,82 %) volt. Az egyéb kategória és más nemzetiségűek összesen 4.104 főt (1,22 %) számlált. Ezzel szemben a 2002. évi román népszámlálás már csak 317.651 főt számlált össze az egykor „iparkodó” Temesváron. Ebből 270.528 fő (85,16 %) volt román, 25.135 fő (7,91 %) magyar, 7.165 fő (2,25 %) német, 6.271 fő (1,97 %) szerb nemzetiségű. A romák száma 3.114 fő (0,98 %) volt, az egyéb kategória és a más nemzetiségűek 5.438 főt (1,73 %) számláltak.³⁹ Azt már biztosra vehetjük, hogy az 1990-es évek elején a 63.294 főt számláló magyar nemzetiségűek lélekszáma 2002-re 7.860 fővel (Temesvár, és a Szerbia–montenegrói Dél-Temes magyar nemzetiségű népességének száma) csökkent. A további csökkenésről csak a falusoros adatok megjelenése esetén bocsátkozhatunk számszerű következtetésekkbe. A magyar nemzetiség ilyen nagyarányú csökkenéshez mindeképp hozzájárul a kedvezőtlen asszimilációs hajlandóság (vegyes házasság), az elvándorlás, az elöregedés, valamint a természetes fogyás is.

Az alábbiakban a még magyar többségű (szórvány)települések kerülnek bemutatásra, amelyek egykoron a történelmi Temes vármegye területén helyezkedtek el.

³⁸ Jugoszláviában 1991-ben, Romániában pedig 1992-ben tartottak népszámlálást. Azóta már mindkét országban (Románia, Szerbia–Montenegró) volt népszámlálás, de a térség magyarságának pontos számbeli meghatározásánál nem hanyagolhatjuk el a 2002. évi román népszámlálás falusoros adatait, amelyek jelenleg még nem láttak napvilágot, ezért kell az ezt megelőző népszámlálási eredményeket figyelembe vennünk.

³⁹ *Népszámlálási körkép Közép-Európából 1989–2002* (Szerk. Gyurgyik László – Sebők László), Teleki László Alapítvány, Bp., 2003, 200–201. p.

9.1. Emánueltelep (szerbül: Šumarak)

A Szerbia–montenegrói Vajdaság kezevári községéhez⁴⁰ (Opština Kovin) tartozó Emánueltelep a szomszédos Dunadombó (Dubovac) településből vált ki.

Az 1991. évi jugoszláv népszámlálás alkalmával 109 főt számlált a település, ebből 60 fő (55,04 %) volt magyar nemzetiségű személy. A 2002. évi szerbiai népszámlálás alkalmával már csak 180 fő élt a faluban, ebből 62 fő (34,44 %) volt magyar, 54 fő (30 %) szerb. Az egyéb nemzetiségűek, az egyéb, az ismeretlen, a nem nyilatkozott és a regionális hovatartozóak száma 64 fő (35,56 %).⁴¹

9.2. Fejértelep (szerbül: Sušara⁴²)

A Szerbia–montenegrói Vajdaság verseci községéhez (Opština Vršac) tartozó Fejértelep 1896-ban alakult magyar falu. Az akkori földművelésügyi miniszterről⁴³ Fejértelepnek nevezték el. A környék lakossága a száraz homokbuckákra épült új falut szívesebben Szusara, Susara névvel illette.

A falut 1896-ban telepítették, vannak, akik néhány évvel korábbra datálják a falualapítást. Amikor Versecen tönkrementek a szőlősök, akkor kezdtek ideköltözni az emberek: nemcsak Versecről, hanem Torontálvásárhelyről, Ürményházáról és más helyekről is. Az idetelepített gazdák kaptak fejenként nyolc hold földterületet, amit nagyon nehéz és kitartó munka árán tudtak csak betelepíteni szőlővel. Először kicsit keletebbre alakult ki a település, a jelenlegi helyen, ahol most vagyunk, az 1900-as évektől kezdtek házakat építeni a letelepedni vágyó családok. Néhány ház még mindig áll ezekből az első épületekből.

⁴⁰ Szerbia–Montenegróban, illetve Romániában is a község fogalom eltér a magyarországi jelentéstartalomtól. Amíg nálunk egy települést jelöl, addig az említett két országban több település tartozik egy községhez. A mai szerb és a román községek az egykori magyar járásoknak felelnek meg.

⁴¹ 2002. évi szerbiai népszámlálás (adatközlő: Mirnics Károly), illetve *Kisebbségi létjelenségek* (Szerk. GÁBRITYNÉ DR. MOLNÁR IRÉN – MIRNICS ZSUZSA), MTT Könyvtár 7, Szabadka, 2003, 346. p.

⁴² HERCEG ELIZABETTA: Fejértelepi hétköznapiak. *Magyar Szó*, 2004. július 2-i szám.

⁴³ Fejérváry Géza, báró (Josefstadt, Csehország, 1833. márc. 15. – Bécs, 1914. ápr. 25.): tábornagy, honvédelmi miniszter, miniszterelnök. Ferenc József bizalmi embere. 1851-ben hadnagy, 1859-ben, mint vezérkari kapitány részt vett a solferinói ütközetben. 1862-ben osztrák bárói rangot nyert. Részt vett az 1866-i porosz háborúban. 1884. okt. 28-tól 1903. jún. 27-ig honvédelmi miniszter, majd az uralkodó testőrségének kapitánya. A Szabadelvű Párt bukásakor, 1905. június 18-án az uralkodó a parlamenti formák negligálásával miniszterelnöknek nevezte ki. A koalícióban tömörült pártok élesen támadták „darabont” kormányát, amely az általános választójog bevezetését is kilátásba helyezte a koalíció megpuhítására. Miután a koalícióba tömörült pártok vezetősége fokozatosan feladta követeléseit, közvetítésével létrejött a megegyezés köztük és az uralkodó között, 1906. április 8-án kormányával lemondott. 1875-ben báróságot kapott. Lánya Bertalan: A Fejérváry kormányzat politikai és alkotmányjogi megvilágításban (Bp., 1909); GRATZ GUSZTÁV: *A dualizmus kora I–II. Bp., 1934; Magyarország története I–II. Bp., 1964.*

1990-ben kezdődtek az új templom építésének munkálatai, és 1994-ben adták át rendeltetésének, akkor lett fölszentelve, Szent László ünnepére. A régi település helyén szintén volt egy templom, ahová 1955-ig eljártak a helyi lakosok, és amit, sajnos, 1987 telén ismeretlen tettesek felgyújtottak. Annak a tégláit beleépítették az új templomba. Kéthetente jár a székelykevei plébános a falu lakóihoz. Egy-egy istentisztelet alkalmával 30–40-en vannak a templomban, ünnepkor többen. A fiatalok nemigen mennek. A templomhoz melléképületet is építettek, csoportos lelkinapok tartására, itt nyáron a cserkészeknek is szállást biztosítanak, és anyanyelvápoló táborra is sor kerül. A táborba egész Bánátról érkeznek diákok.

A fejrtelevpi iskolában néhány éve megszűnt a magyar nyelvű oktatás. Sokáig volt négy osztály magyar nyelven.⁴⁴ Ötödiktől kezdve azonban szerb nyelvű tagozatokra kerülnek a magyar diákok, utaznak a 15 kilométerre levő Uljmára (magyarul: Homokszil). A tízéves gyerekeknek nagyon nehéz volt a váltás, és főleg a szülők döntöttek úgy, hogy nagyobb szükség van a jó szerbtudásra, mint a magyarra. Amikor a helybeli tanító nyugdíjba ment, és nem vettek fel helyette mást. Sajnos, még az anyanyelvápoló tábor iránt sem nagy az érdeklődés a helybeliek körében.

Az általános iskola elvégzése után a fiatalok nemigen tanulnak, legnagyobb részük otthon marad a családi gazdálkodásban. Legtöbb család földműveléssel, kertészettel, gyümölcsheszetel foglalkozik, csupán néhány ingázó dolgozó van, akik a farmon, az erdeszetben vagy Versecen dolgoznak. A falubeliek búzát, árpát, napraforgót és kukoricát termesztene. Az állatállomány nagyon megcsappant az utóbbi időben, nehéz értékesíteni az állatokat, a háztáji gazdaságra jellemző, hogy mindenből van egy kicsi. Valamikor 200 tehenet hajtottak ki a csordába, meg voltak kisebb gulyák is, 50–60 tehénnel. Ma már összesen, ha van ennyi tehen a faluban.

Az 1960-as, 1970-es években 1100-an éltek ebben a faluban, mára ez a szám nagyon megcsappant, 470 lakosa van a településnek, több, mint hatvan százalékuk magyar. Voltak idők, amikor még németek is éltek a faluban. Sokan vándoroltak ki külföldre, Németországba, Svédországba, ők a nyári szabadságot rendszerint itthon töltik, és olyankor benépesül a falu. Egyébként is igen sok vikendház épült az utóbbi időben, belgrádi, újvidéki, verseci, pancsovai családok töltik itt a pihenőjüket.

A faluvezetés az utóbbi időben sokat tesz a település szépitéséért: rendezett a temető, tiszták az utcák, a központ, rendezett a sportpálya, kiérdemelték a verseci község legtisztább településének címét. A vízellátással az utóbbi évek-

⁴⁴ Fejrtelevpi 1998-ban szűnt meg a magyar nyelvű oktatás. Ennek oka az volt, hogy a nyugdíjba vonuló tanítónő lebeszélte a szülőket a magyar tagozat fenntartásáról, azzal az érvel, hogy a gyermekek a közeli Uljmában folytatják szerbül ötödik osztálytól a tanulást és nehézséget jelent nekik, ha az első négy osztályt magyarul végzik el. A négyosztályos oktatásban részt vevő tanulók többsége most is magyar, akik egy szerb és egy román tanítónőtől tanulnak szerbül. Most már a szülőket is nehéz rávenni arra, hogy kérjék a magyar nyelvű oktatást, mert úgy érzik, hosszú távon nincs jövője a gyermekek anyanyelvű továbbtanulásának.

ben nincs gond, a kilencvenes évek elején kaptak új kutat, és azóta folyamatos a vízellátás, és a víz minősége is megfelelő. A falu könyvtárát is a kilencvenes évek elején csukták be.

Fejértelepen nem könnyű az élet. Két kis vegyesbolt áll a falubeliek rendelkezésére, ahol be lehet szerezni a legfontosabb élelmiszereket, de nincs orvos, nincs gyógyszertár. Hetente kétszer hozza ki a postás a küldeményeket. Nincs telefon, és a gyöngye térerő miatt a mobilhasználat is lehetetlen. Autóbusz sem közlekedik. Nem járnak az újságok, a Magyar Szót a 30 kilométerre levő Versecen is igen nehéz beszerezni, az Újvidéki Rádió és Televízió adásait sem tudják követni.

Az 1991. évi jugoszláv népszámlálás alkalmával 472 főt számlált a település, ebből 312 fő (66,10 %) volt magyar nemzetiségű személy. A 2002. évi szerbiai népszámlálás alkalmával már csak 376 fő élt a faluban, ebből 241 fő (64,09 %) volt magyar, 82 fő (21,8 %) szerb. Az egyéb nemzetiségűek, az egyéb, az ismeretlen, a nem nyilatkozott és a regionális hovatartozóak száma 53 fő (14,11 %).⁴⁵

9.3. Majláthfalva (románul: Mailat)

A romániai Arad megyei (Județul Arad) Vinga községhez (Comuna Vinga) tartozó – gróf Majláth országbíróról elnevezett település – Majláthfalva 1819-ben települt újjá. Azon kevés falvak közé tartozott, amely a középkorban is létezett, igaz, akkor még Túregyháza volt a neve. A török időkben elpusztult, az 1723/1725-ös gróf Mercy-féle térképen is még csak lakatlan pusztaként szerepelt. A település 1819 és 1838 között még a Túregyháza nevet viselte, s csak ezt követően honosodott meg a Majláthfalva elnevezés. A település ezt követően is elpusztult egyszer, amikor 1848-ban a szerbek feldúlták, ekkor a lakosság a Maros folyón túlra, Pécskára menekült. A szabadságharc után a lakosság visszatért és felépítette a ma is létező falut.

Az 1992. évi román népszámlálás szerint 1.133 fő lakta a települést. Az 1910. évi magyar népszámlálás még 2.335 főt „talált” a faluban, akik közül 2.272 fő volt magyar, 34 fő német, 19 fő román, 18 fő pedig egyéb nemzetiségű személy. (A népességszám-csökkenés 82 év alatt 1.202 fő, illetve -51,47 % volt.)

Az 1992. évi román népszámlálás szerint összlakosság 95,49 %-a (1.082 fő) volt magyar nemzetiségű személy. A faluban, ebben az időben élt még 40 fő (3,53 %) román, 3 fő (0,28 %) német és 8 fő (0,7 %) egyéb nemzetiségű személy (4 fő szlovák, 3 fő szerb és 1 fő bolgár nemzetiségű volt).⁴⁶ A falu lakos-

⁴⁵ 2002. évi szerbiai népszámlálás (adatközlő: Mirmics Károly), illetve *Kisebbségi létjelenségek* (Szerk. Gábrityné DR. MOLNÁR IRÉN – MIRNICS ZSUZA), MTT Könyvtár 7, Szabadka, 2003, 341. p.

⁴⁶ VARGA E. ÁRPÁD: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája (1850–1992)*. III. kötet, Arad megye, Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 2000, 97. p.

ságának döntő többsége római katolikus vallású volt 1992-ben. A 2002. évi román népszámlálás községsoros adatai még nem jelentek meg, de valószínűsíthető, hogy a magyar többség megmaradt.

9.4. Ötvösd (románul: Otvești)

A romániai Temes megyei (Județul Timiș) Törökszákos községhez (Comuna Sacoșu Turcesc) tartozó – báró Eötvös Józsefről elnevezett település – Ötvösd 1868-as telepítésű magyar falu.⁴⁷ A kiegyezés éveiben érkeztek ide a Szeged környékéről származó, római katolikus vallású telepesek. Az ezredvégre a többi bánsági sváb vagy magyar faluhoz hasonlóan Ötvösd is fokozatosan elnéptelenedik. A Temesvárra, Újmosnicára, Vöröscsárdára beköltözött vagy messzi földre elvándorolt fiatalság helyére Kárpátokon túli, illetve néhány székelyföldi református család költözött, de a falu elöregedése visszafordíthatatlan folyamatnak tűnik.

Az 1992. évi román népszámlálás szerint 279 fő lakta a települést, akiknek közel 80 %-a nyugdíjas korú. Az 1910. évi magyar népszámlálás alkalmával 816 főt írtak össze a faluban, akik közül 791 fő volt magyar, 24 fő német és 1 fő egyéb nemzetiségű személy. Román nemzetiségű személy nem is élt a faluban. (A népességszám-csökkenés 82 év alatt -34,19 %, illetve 537 fő.)

Az 1992. évi román népszámlálás szerint összlakosság 75,62 %-a (211 fő) volt magyar nemzetiségű személy. A faluban ebben az időben élt még 50 fő (17,92 %) román, 10 fő (3,58 %) német és 8 fő (2,88 %) egyéb nemzetiségű személy (7 fő roma, 1 fő szlovák nemzetiségű volt).⁴⁸ A település lakossága 1992-ben többségében római katolikus vallású volt. A 2002. évi román népszámlálás községsoros adatai még nem jelentek meg, de valószínűsíthető, hogy a magyar többség megmaradt.

A falunak nincs saját papja, ezért csak minden második vasárnap van szentmise). A foghíjas padosrok mutatták: Ötvösdön bizony fogy a magyar.

Nehéz a megélhetés Ötvösdön, különösen annak, aki 300.000 lejes kolhoznyugdíjból tengeti életét. Ha nem támogatnák őket a gyerekek, reménytelen

⁴⁷ Báró Eötvös József (1813–1871) elszegényedett arisztokrata család sarja, aki mint író, publicista és nagytekintélyű politikus a reformmozgalom egyik irányítója és élharcosa volt. Politikai érdemeire való tekintettel az 1848-as forradalom eredményeként létrejött első független magyar kormány vallás- és közoktatásügyi miniszterévé választották. Eötvös, mint a reformok embere, a szabadságharc kitörése után megretten az erőszakos cselekményektől, családjával külföldre menekül. Önkéntes száműzetését Bécsben és Münchenben tölti, és csak 1853-ban tér vissza hazájába. Külföldi tartózkodása alatt elsősorban elméleti állambölcseleti kérdésekkel foglalkozik. Hazatérve a nemzet és az uralkodó megbékélésén fáradozik, mely tevékenysége kezdetben nem szerez számára osztatlan elismerést. A kompromisszum híveinek közel másfél évtized alatt mégiscsak sikerül tető alá hozni a kiegyezést. Az 1867-ben megalakult magyar kormányban megint Eötvös kapja a vallás- és közoktatásügyi tárcát. Nevéhez fűződik a kötelező és általános népoktatás bevezetése.

⁴⁸ VARGA E. ÁRPÁD: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája (1850–1992)*. III. kötet, Temes megye, Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 2000, 96. p.

helyzetbe kerülnének. Ki-ki maga dolgozza meg visszakapott földcskáját, ha még van hozzá ereje és pénze. Búzát, kukoricát termesztenek, állatokat nevelnek az ötvösdiék, de ez inkább csak azoknak sikerül, akiknek a gyerekei a városban megkeresett pénzből fektetnek be a mezőgazdasági munkálatokba. Valamikor sokan foglalkoztak itt dohánytermesztéssel, de ez is már a múlté. Helyben a mezőgazdaság nyújtja az egyetlen megélhetési lehetőséget. Ahogy a gazdasági, úgy a demográfiai helyzet is siralmas. Hazaköltözött ugyan néhány fiatal család Ötvösdre, de nem sokat sikerült javítaniuk a demográfiai helyzeten. A falusi iskolában több, mint 50 éve, az I–IV. osztályban még 63 magyar gyerek volt, az V–VII-ban még egyszer ennyi, összesen mintegy 120 tanulója volt az iskolának. Ma az összevont I–IV. osztályba mindössze 7–8 gyerek jár, ebből csak egyetlen magyar anyanyelvű. Az óvodában több gyermek van, vagy 14–15, de ők majd iskolába már a legközelebbi városba fognak menni.

9.5. Székelykeve⁴⁹ (szerbül: Skorenovac)

A Szerbia–montenegrói Vajdaság kevevári községéhez (Opština Kovin) tartozó Székelykeve 1887-ben alakult magyar falu.⁵⁰ A mai Székelykeve második telephelye itt lakó székelyeknek. Az előbbi telephelyükön Gyurgyevón levő évenkénti talajvíz és árvíz arra kényszerítette a hatóságot, hogy az embereket vízmentes helyre, vízmentes területre telepítse. Az első helyen való négyévi (1883–1887) ott tartózkodásuk után 1887-ben a kevevári (Kovin) és kevepallósi (Pločica) határ összeszegezésénél a kormánybiztosság földet vásárolt és áttelepítette a falut a mai helyére, egy magasabb dombra. Az új faluhelyen bőven volt hely a terjeszkedésre.

Az 1883-ban történt telepítés⁵¹ nem ment olyan könnyen, sok nehézséggel kellett megküzdeniük. Részből a szomorú kilátások (egészségtelen vidék, árvíz, belvíz, betegségek) miatt, de nagy részben a telepítésnél alkalmazott több hivatalnok tapintatlansága, embertelen bánásmódja miatt.

Sok árnyoldala és szégyenfoltja volt, sokak önzése is belevegyült, de mégis megvolt a haszna. Sok szegénynek földet és kenyeret adott, így megmentette az állandó munkakereséstől, a Moldvába járástól,⁵² a nincstelenségtől. És így a Bukovinában maradtaknak is valamivel több föld maradt, nagyobb kenyér jutott.

⁴⁹ A Székelykevéen, Sándoregyházán és a már Pancsova városához tartozó Hertelendyfalván élő magyar népességet a néprajzi szakirodalom al-dunai székelyeknek nevezi.

⁵⁰ GALAMBOS TIBOR: *Székelykeve*. Kovin, LO Press, 2001, 38–39. p.

⁵¹ Akiknek az 1883-ban érkezőkkel az új Székelykevéen nem jutott föld, a mintegy 125 családot, szükségből az Arad vármegyei Györök kincstári birtokon helyeztek el.

⁵² A három al-dunai székely falu lakói Bukovinából (Andrásfalva, Fogadjisten, Hadikfalva, Istenségs és Józseffalva) jöttek.

Valóságos tény, hogy ha 1883-ban nem bontották volna meg a bukovinai magyarok⁵³ sorait, annyira elszaporodtak volna, hogy később a 40.000 lengyel-lel, és a még nagyobb számú bukovinai némettel számarányban is versenyeztek volna. (Gazdálkodás terén így is versenyeztek velük. A kertgazdálkodásban, a gyümölcs, a zöldségfélék termelésében még így is felülmúlták őket.)

Székelykeven a magyarok mellé – akárcsak a szomszédos Sándoregyházán –, bolgárokat telepítettek.⁵⁴ Egy bolgár s egy magyar családot telepítettek le egymás mellé, így a lakosság keveredni kezdett, végül a vegyes házasságok miatt a magyarok a bolgárok jelentős részét asszimilálták, beolvasztották.

E három község lakói ma is az eredeti bukovinai nyelven beszélnek, féltve őrzik nyelvüket és számontartják a legkisebb eltávolodást is a vélt normától, a régiek nyelvétől. Éppen olyan gonddal vigyázzák nyelvjárásukat, mint folklór és egyéb kincsüket. Noha már ők is letették a székely viseletet, kivetkeztek – de a székely vetettágyak ott vannak a tiszta szobákban, és büszkén mutogatják a festékesekkel együtt.

Mindhárom falura jellemző, az utolsó években egyre több egyén és család hagyja el otthonát. Új hazát vagy csak munkát keresve Ausztráliában, Svédországban és más helyeken telepedtek le. A Székelykevéről elszármazottak minden augusztus 20 (Szent István ünnepe) körül visszatérnek a faluba, ilyenkor zúfolásig megteleik a falu. Szinte nincs olyan ház, ahol ne lenne olyan családtag, aki már külföldön él. Az elvándorlás az egyik legmeghatározóbb demográfiai jelenség Székelykeven, amelynek eredői a szegénység, a perspektíva nélküli jövő, a szerb hatalom megnyilvánulásai. Az elvándorlás elsősorban a fiatalokat érinti, ezért a falu egyre jobban elöregszik.

Az 1991. évi még jugoszláv népszámlálás idején a településen 3.213 fő élt, ebből 2.582 fő (80,36 %) volt magyar nemzetiségű személy. A 2002. évi szerb-ai népszámlálás idején a település már csak 2.574 főt számlált, ebből 2.232 fő (86,71 %) volt magyar 141 fő (5,47 %) szerb, 77 fő (2,99 %) pedig bolgár nem-

⁵³ Annak ellenére, hogy 1845/1846-ban, és 1866-ban kolera, illetve 1846-ban és 1865-ben éhínség, azt követően pedig járványok tizedelték meg a lakosságot, 1880-ban a népszámláláskor 9.887 főt számoltak meg az öt faluban, a népesség alig száz év elteltével három és félszeresére nőtt. A kitelepítések, a járványok miatt 1910-ig mintegy tizenegyezer fő volt a lakosság csökkenése, mégis az 1930-as évek végére 16.000-en éltek a bukovinai székely falvakban. A nagy szaporaság miatt elaprózódtak a földbirtokok is, nehézzé vált a megélhetés. Az elszegényedés, a földnélküliség és a reménytelenség sokakat arra kényszerített, hogy elhagyja otthonát, és megindultak a kirajzások. Az al-dunai területen kívül 1889–1910 között kb. 700-an települtek Déva környékére, 1892-ben Vajdahunyadra 93 fő került, Marosludasra 98 fő, Sztrigyszentgyörgyre 268 fő, Csérnakeresztúrra 623 fő költözött. Az I. világháború végéig nagy számban vándoroltak ki Észak-Amerikába, főként Kanadába, 1905–1914 között több farmterlepet hoztak létre Punnichy és Hapkins településeken, illetve Székelyföld, Eszterháza, Máriavölgy magyarlakta telepein. Később a közeli városokban, Hamiltonban és Reginában is kérestek munkát. Az I. világháború után Dél-Amerikába is vándoroltak ki bukovinai székelyek, 1924-ben Sztrigyszentgyörgyről 5 család kelt útnak, és Brazíliában, Sao Paulótól 800 km-re az őserdő közepén megalapították Boldogasszonyfalvát.

⁵⁴ NAGY SIVÓ ZOLTÁN: *Bukovina, mit vétettem?* Forum, Újvidék, 1999, 38–39. p.

zetiségű személy.⁵⁵ Az egyéb nemzetiségűek, az egyéb, az ismeretlen, a nem nyilatkozott és a regionális hovatartozóak száma 124 fő (4,83 %). A lakosság többsége római katolikus vallású.

9.6. Végvár (románul: Tormac)

A romániai Temes megyei (Județul Timiș) Végvár községhez (Comuna Tormac) tartozó Végvár 1784–1786 között telepített magyar falu. Kezdetben német nemzetiségűek lakták, ezek elköltözése után 1794-ben Békés, Csanád, Csongrád és Heves vármegyéből magyarok telepedtek le a faluban. Végvár valóban a „végeken” van, a település a Magyarországon található Csongrád megyei Röszkével „testvér települési” kapcsolatban van.

A faluban iskola már 1786 óta működik. (Mária Terézia 1777-ben a Ratio educationis királyi rendelettel állami ügyé tette a közoktatást.) Az idetelepülő magyar reformátusok 1794-ben létrehozták a magyar tannyelvű és a református egyház keretein belül működő iskolát. Az egyházi iskola mellett 1918 körül állami iskolát is alapítottak, ahol az oktatás román nyelven is folyt. Majd 1948-ban az egyházi iskolát államosították, azóta nincs felekezeti iskola Végváron. Az iskola az utóbbi 40–50 évben lassan fejlődött. Ma 11 tanterme van, és 1975 óta van tornaterme is. Óvoda a faluban 1900-ban indult, jelenleg két óvoda működik: egy román nyelvű és egy magyar nyelvű.

Az elmúlt két évszázadban a végvári tanítók sokan és sokfelől érkeztek, hogy tanítsák a falu fiataljait. Az első tanító Szentesről jött, a többiek Hódmezővásárhelyről, Békésről, Debrecenből, Füzesgyarmatról, Mezőtúrról, sokan Székelyföldről jöttek hivatásukat teljesíteni.

Az 1992. évi román népszámlálás szerint a faluban 1.545 fő élt. Az 1910. évi magyar népszámlálás szerint még 2.884 fő lakta a települést. (A népességszám-csökkenés 82 év alatt -46,42 %, illetve 1.339 fő.) Ezek közül 2.659 fő volt magyar, 131 fő német, 72 román és 22 fő egyéb nemzetiségű személy.

Az 1992. évi román népszámlálás szerint összlakosság 78,51 %-a (1.213 fő) volt magyar nemzetiségű személy. A faluban, ebben az időben élt még 305 (19,74 %) román, 9 (0,59 %) német és 18 (1,16 %) egyéb nemzetiségű személy (9 fő roma, 5 fő szlovák, 3 fő ukrán, 1 fő bolgár nemzetiségű volt).⁵⁶ A település lakossága 1992-ben túlnyomórészt református vallású volt. A 2002. évi román népszámlálás községsoros adatai még nem jelentek meg, de valószínűsíthető, hogy a magyar többség megmaradt.

⁵⁵ 2002. évi szerbiai népszámlálás (adatközlő: Mirnics Károly), illetve *Kisebbségi létjelenségek* (Szerk. GÁBRITYNÉ DR. MOLNÁR IRÉN – MIRNICS ZSUZSA), MTT Könyvtár 7, Szabadka, 2003, 346. p.

⁵⁶ VARGA E. ÁRPÁD: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája (1850–1992)*. III. kötet, Temes megye, Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 2000, 113. p.

Felhasznált irodalom

- Almási Tibor: A tizenharmadik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- A Pallas Nagylexikona. Pallas Irodalmi és Nyomdai Társaság, Bp., 1893–1896, I., II., XVI., kötet.
- Ifj. Barta János: A tizennyolcadik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- Bertényi Iván: A tizennegyedik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- Borovszky Samu: Temes vármegye és Temesvár szabad királyi város. Országos Monográfia Társaság, Bp., 1900
- Csáky Imre: A Magyar Királyság vármegyéinek címerei a XVIII. –XIX. században, Corvina, Bp., 1995.
- Csorba László: A tizenkilencedik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- Draskóczy István: A tizenötödik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- Galambos Tibor: Székelykeve. LO Press, Kovin, 2001.
- Gratz Gusztáv: A dualizmus kora (I–II. Bp., 1934). Magyarország története (I–II. Bp., 1964).
- Gyémánt Richárd: A történelmi Torontál vármegye népesedéstörténete. Publ. doct. jur. Szeged, 2004, Tomus IV., Fasciculus 8.
- Gyémánt Richárd – Petres Tibor – Szondi Ildikó: A szerbiai Vajdaság az ezredfordulón a népszámlálási adatok tükrében. Területi Statisztika, 6. (43.) évfolyam 4. szám, 2003. július.
- Györffy György: István király és műve. Gondolat, Bp., 1977.
- Hegy Klára: Török berendezkedés Magyarországon. História Könyvtár: Monográfiák 7.) Bp., 1995.
- Herceg Elizabetta: Fejértelepi hétköznapiak. Magyar Szó, 2004. július 2-i szám.
- Hérodotosz: A görög–perzsa háború. Osiris, Bp., 2004.
- Király Pál: Marcus Ulpius Traianus dák háborúi, Századok, 1888. évfolyam, IX.f.
- Kristó Gyula: Magyarország története (895–1301). Osiris, Bp.
- Lányi Bertalan: A Fejérváry kormányzat politikai és alkotmányjogi megvilágításban (Bp., 1909).
- Lelkes György: Magyar helységnév-azonosító szótár. Talma Kiadó, Baja, 1998.
- Michael Grant: Római császárai. Corvina, Bp., 1996.
- Kisebbségi létjelenségek (Szerk. Gábrityné dr. Molnár Irén – Mirnics Zsuzsa), MTT Könyvtár 7, Szabadka, 2003.
- Makk Ferenc: A tizenkettedik század története. Pannonica Kiadó, Bp., 2000.
- Nagy Sívó Zoltán, Bukovina, mit vétettem? Forum, Újvidék, 1999.
- Népszámlálási körkép Közép-Európából 1989–2002 (Szerk. Gyurgyik László – Sebők László), Teleki László alapítvány, Bp., 2003, 200–201. p.
- Pauler Gyula: A magyar nemzet története. I. kötet, Bp., 1899.
- Pálffy Géza: A tizenhatodik század története. Pannonica, Bp., 2000.
- Salamon Ferenc: Hol volt Attila főhadiszállása. Századok, 1881. évf. 1. f.

Varga E. Árpád: Erdély etnikai és felekezeti statisztikája (1850–1992). III. kötet, Arad, KrassóSzörény, Temes megye, Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 2000.

Werböczy István: Tripartitum, Magyar Törvénytár. Franklin-Társulat, Bp., 1897.

RICHÁRD GYÉMÁNT

THE POPULATION STATISTICS OF THE HISTORICAL TEMES COUNTY

(Summary)

Temes county was formed in the 11th century. The county was taken by the Ottoman Empire in the 16th century, and was included into the Elayet of Temesvar. After the Banat was captured by the Austrians in 1718, the area of the county was included into the Banat of Temesvar, a Habsburg province. This province was abolished in 1778, and the area of the county was incorporated into Habsburg Hungary.

Bacs–Bodrog, Szerem, Torontal, Temes and Krasso-Szoreny counties after 1881, the five counties, which were formed in the territory of former Vojvodina of Serbia and Tamiš Banat.

Between 1849 and 1860 the area of the county was part of Vojvodina of Serbia and Tamiš Banat, a separate Habsburg province. The Temes county was re-established in the 1860s, when the area was incorporated into the Kingdom of Hungary.

In 1918, the county first became part of the newly formed Banat Republic, and then was divided between Romania and the also newly formed Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, which was confirmed by the Treaty of Trianon of 1920. Most of the county was located in Romania. The southernmost part (approximately 1/3) was located in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (later named Yugoslavia).

The Yugoslav part of the pre-1918 Temes county (the southern Banat region) is presently part of Serbia, autonomous region of Vojvodina. The Romanian part is now part of Timiș county, except a 10 km wide strip along the river Mureș, which is in the Romanian county Arad.

HOMICSKÓ ÁRPÁD

A fekvőbeteg-finanszírozás alapkérdései a magyar egészségügyben

I. Bevezetés

A magyar egészségügy struktúrája a rendszerváltás óta folyamatosan változik. Ezek a változások egyaránt érintik a közgazdasági szempontból fontos finanszírozás kérdéseit és a jogi szabályozás problematikáját. Célom az, hogy elemezzem a magyar fekvőbeteg-ellátás szervezeti rendszerét, tekintettel a nemzetközi tendenciákra is. Ennek érdekében fontosnak tartom, hogy bemutassam a magyar egészségügy helyzetét hazánkban. Az egészségügyi ellátórendszer általános bemutatásán belül kiemelten vizsgálom a fekvőbeteg-ellátást. Az egészségügy finanszírozása szempontjából szintén fontosnak tartom az általános modellek bemutatását, amelyek segíthetnek abban, hogy alternatív megoldásként ne csak a jelenleg hazánkban működő finanszírozási módszert ismerje meg az olvasó, hanem általános képet kapjon. A cikk részletesen foglalkozik a Homogén Betegségcsoportok rendszerével, mivel ma Magyarországon az egészségügyi fekvőbeteg-ellátásban ezt a megoldást alkalmazzák, ugyanakkor csak kevesen vannak azok, akik ténylegesen tudják, mit is jelent ez a finanszírozási megoldás. A finanszírozás és a jogi szabályozás szorosan összefügg és kölcsönhatással van egymásra. Nem lehet egyiket sem megkerülni, amikor a magyar egészségügy helyzetével foglalkozunk.

A magyar népesség egészsége rossznak mondható, amelynek alapjait az általános társadalmi-gazdasági környezetből (munkanélküliség, szociális problémák, környezeti állapot stb.), illetőleg az életmódból fakadó problémák között kell keresni. Ugyanakkor a megelőző és a gyógyító ellátások hatékonyságának viszonylag alacsony szintjéből is következik. Magyarországon biztosítani kellene azt, hogy az egészségügyi ellátáshoz mindenki megfelelően hozzájusson, valamint emelni lenne szükséges az egészségügyi ellátások biztonságának és színvonalának a mértékét, amely komplex, átfogó koncepció kidolgozását teszi szükségessé.

A magyar lakosság egészségi állapotának romlása következtében az egészségügyet és benne a fekvőbeteg-ellátást jelentős számú kihívás éri. Az egészségügyet közvetlenül érintő főbb változások közé tartozik az, hogy a rendszer-

váltást megelőzően állampolgári jogon járó „ingyenes” egészségügyi ellátást felváltotta a biztosítási (járulékfizetés) alapú jogosultsági rendszer. Az egészségügyi ellátórendszer viszonylag gyorsan bővül és fejlődik. Az egészségügy tulajdonosi és az irányítási rendszere, továbbá az ehhez kapcsolódó ellátási és fejlesztési kötelezettségek rendezetté és áttekinthetővé tétele fontos szempontok a reformok tekintetében. Az egészségügyi és szociális ellátórendszerrel szemben támasztott össztársadalmi szükségletek és igények fokozatosan növekednek. Az egészségi állapotot befolyásoló általános társadalmi, gazdasági feltételek változása szintén kihívást jelent az egészségügy számára. Ezek összhatása következtében a magyar egészségügy finanszírozásának és jogi szabályozásának áttekintése – a teljesség igénye nélkül, főként a fekvőbeteg-ellátásra koncentrálva – és bemutatása elengedhetetlen. A mai magyar egészségügyi ellátórendszer jelentős reformokra szorul, amely azonban sokszor alá van rendelve az aktuál-politikának, ami torzítja a szakmai szempontok hatékony érvényesülését.

A társadalmi-gazdasági változásoknak megfelelően – a nemzetközi tendenciákkal összhangban – mára az állam társadalmi-gazdasági rendszerben elfoglalt helye az egészségügyi szférában is alapvetően megváltozott. Az állam korábbi közvetlen szolgáltatásnyújtásban és intézményfenntartásban megnyilvánuló szerepe átalakult egy döntően szabályozó-ellenőrző szereppé. Ennek eredményeképpen mind az egészségügyi ellátórendszert, mind az annak anyagi hátterét túlnyomó részben biztosító egészségbiztosítási rendszert meghatározó jelleggel több-kevesebb autonómiával rendelkező jogalanyok tartják fenn és működtetik. Az állam pedig közvetlen működtető szerepét feladva – néhány kivételtől eltekintve – a működtetés biztosításában vállal szerepet szabályozási és igazgatási-hatósági jogosítványok gyakorlása révén.

A társadalmi-gazdasági változások az egyén társadalmi szerepét, valamint ebből következően az egyén és állam viszonyát is alapvetően megváltoztatták. Ma már az egészségügyben az egyén nem mint a szolgáltatások igénybevevője jelenik meg, hanem az egészségügyi szolgáltatások fogyasztójává vált. Ebből következik, hogy az egyén igénye megnőtt egy olyan, megfelelő mennyiségű és minőségű egészségügyi ellátórendszerre, amelyben képes alkotmányos alapjainak érvényesítésére.

Az egyén és az állam relációjában az állami szerepkör a mögöttes felelősségvállalás irányában mozdult el. Bár az egyén kötelező járulékfizetése révén maga gondoskodik egészségügyi ellátásának fedezetéről, az állam azonban biztosítékot vállal arra az esetre, ha az egészségügyi ellátások költségeit befizetett járulékok nem fedeznék. A közösségi kockázatviselés elvének érvényesülése jóvoltából meghatározott ellátási körig ez a rendszer arra is biztosítékot nyújt, hogy a társadalomnak azok a tagjai, akik nem teljesítik járulékfizetési kötelezettségüket, emiatt ne kerülhessenek életüket vagy társadalmi létüket közvetlenül veszélyeztető állapotba.

A legfőbb célt, a lakosság egészségi állapotának alapvető javítását tehát kizárólag a gyógyító orvoslás eszköztárával nem lehet elérni, erre csak egy átfogó és összehangolt, az egészség ügyét támogató társadalom- és gazdaságpolitika-

nak és korszerű egészségpolitikának van esélye. A magyar lakosság romló egészségi állapota csak abban az esetben javítható, ha az egészség ügye a kormányzat számára alapvető stratégiai célt jelent és ezért egész tevékenységében szem előtt tartja a kormányzati döntések egészségi állapotra gyakorolt hatását. Ennek érdekében meg kell követelni, hogy a döntés előkészítő szakaszban az adott kormányzati intézkedés egészségre gyakorolt hatása is bemutatásra kerüljön, valamint hogy az egészség szempontjai markánsabban érvényesüljenek a gazdasági jogalkotásban, az infrastrukturális fejlesztésekben, a tömegkommunikáció és az oktatás területén is.¹

A népegészségügy összkormányzati és ágazatközi megközelítésén túl az egészségügyben a gyógyítás és a betegségek korai felismerése mellett az elsődleges prevenció, a betegségek megelőzése kell, hogy elsőbbséget kapjon. Ugyancsak kiemelt jelentőségű a másodlagos prevenció, azaz a szűrés és gondozás, míg a harmadlagos és negyedleges prevenció gyakorlatilag elválaszthatatlan a rehabilitációtól, illetve magától a gyógyítás folyamatától.

Az államnak a törvényi szabályozás által is – jogaik és kötelezettségeik meghatározásán keresztül – biztosítania kell az egészségügyi dolgozók és az ellátást nyújtó intézmények védelmét.

Az államnak az egészségügyi rehabilitáció feltételeinek biztosításával, valamint az egészségügyi- és szociális ellátórendszer összekapcsolásával elő kell segítenie, hogy az egyének egészségi állapotuk átmeneti vagy tartós megváltozása esetén is beilleszkedhessenek a társadalomba.

Az állam felelőssége, amely jellemzően normatív és közvetett típusú felelősség, négy központi elem köré csoportosulva jelenik meg a magyar egészségügyben:

- az egészségügyi ellátórendszer megfelelő mennyiségben, minőségben, elosztásban, összetételben és költség-hatékonyságban történő működtetésének biztosításában;
- a kötelező egészségbiztosítási rendszer működtetésének biztosításában;
- az egészségügyi intézményrendszer működése során az egyén, emberi méltósággal és önrendelkezési alapjogaival összefüggő speciális betegjogok védelme és érvényre juttatásában;
- az egészségpolitikai cél-, feladat- és eszközrendszer meghatározásában és érvényesítésében.

Az egészségüggyel kapcsolatos jogi szabályozásnak alapvetően a következő jogi követelményeknek kell megfelelnie:

- A szabályozásnak valamennyi, törvényi szintre tartozó tárgykört fel kell ölelnie, lehetőséget adva ugyanakkor arra, hogy az alapvető jog érvényesülése

¹ ATKINSON A.: *Reflections on social protection and the European Economic and Monetary Union, Social Protection and the European Economic and Monetary Union*. Edited by Jozef Pacolet, Avebury, England 1993, 291–297. p.

szempontjából kisebb jelentőségű kérdéseket alacsonyabb szintű jogszabály (jellemzően miniszteri rendelet) rendezhessen.

– A törvényeknek – tekintettel az egészségügy komplex viszonyrendszerére is – le kell fedniük az egészségügyi ágazat teljes terjedelmét. A törvényeknek ezen felül biztosítaniuk kell a megfelelő kapcsolódási pontokat mind az ágazatba tartozó más jogszabályokhoz, mind a más ágazatba vagy a jogrendszer más területére tartozó jogszabályokhoz.

– A szabályozásoknak ezen túlmenően kellő módon általánosnak is kell lenniük. Az általános szabályok alkalmasak arra, hogy a szabályozórendszer más elemeiben, a társadalmi-gazdasági környezetben (pl. a népegészségügyi helyzet, vagy az ország gazdasági teherbíró-képességének alakulása) valamint a tudomány és a technika területén időközben óhatatlanul bekövetkező változások megfelelő módon beépülhessenek a hazai jogrendszerbe.

– A szabályozás felé megnyilvánuló további követelmény, hogy szektor semleges legyen. A szabályozásnak lehetőséget kell biztosítania arra, hogy az egészségügyi ellátórendszer egyes elemei, eltérő jogállásukból adódó különbségeiktől függetlenül, egyenlő esélyekkel vehessenek részt az ellátórendszer működésében.

– A szabályozás egészét átható követelményként van jelen az európai integrációt szolgáló jogharmonizációs kötelezettségek figyelembe vétele.²

Az egészségügyi ellátások rendszerének egyidejűleg kell biztosítania a lakosság számára az egyének egészségi állapotának megfelelő egészségügyi szolgáltatásokat, és lehetővé kell tennie a népegészségügyi célok megvalósítását. Ebben a körben az ellátások rendszerében nyújtott egészségügyi szolgáltatások célja, hogy a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználása mellett hozzásegítse az egyéneket egészségük megőrzéséhez, lehetséges mértékű helyreállításához, egészségük további romlásának mérsékléséhez, egészségi állapotuk megváltozása esetén közösségbe való beilleszkedéséhez. Ezzel egyidejűleg az egészségügyi ellátások rendszerében biztosítani kell a lakosság egészségi állapotának javítását is.

E célok megvalósításának feltétele, hogy az egészségügyi ellátások rendszerének olyan intézményrendszerre kell épülnie, amely a munkamegosztás és a fokozatosság elvének érvényesítése révén biztosítja, hogy az eltérő egészségi állapotú egyének egészségi állapotuk összes jellemzője alapján meghatározottan az egészségi állapotuk által indokolt egészségügyi szolgáltatásokat vehessék igénybe.

A magyar egészségügyi ellátások rendszerében, az ellátások valamennyi szintjén a progresszivitás elve érvényesülésének követelményét kell szem előtt tartani. Eszerint az egészségügyi ellátások rendszerének biztosítania kell, hogy minden beteg akkor és ott kerüljön gyógykezelésre, amikor és ahol egészségi állapotának megfelelő ellátást kaphat, és ahol az ehhez szükséges szakmai köve-

² Az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről. Kommentár.

telmények biztosítottak. Az intézményrendszer szereplőinek feladatait az ellátórendszer egészében a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek határozzák meg.

A egészségügyi ellátások rendszere alapvető működési elveként határozza meg a sürgősségi ellátás követelményét, amely szerint az ellátásra jelentkező beteget minden esetben az egészségi állapotának megfelelő ellátásban kell részesíteni. Ugyancsak alapvető működési elvként jelentkezik az a követelmény, hogy a szolgáltatások nyújtása közben az ellátásban résztvevőktől elvárható legnagyobb gondossággal, a szakmai és etikai szabályok betartásával kell eljárni, továbbá a beutalás rendjének szabályozottsága. Az egészségügyi ellátórendszernek egyrészt biztosítani kell a betegek járóbetegként, illetőleg otthonukban, valamint fekvőbeteg-intézményi keretek között történő ellátását, másrészt az egészségügyi ellátórendszernek rendelkeznie kell a népegészségügyi tevékenység során felmért szükségletekhez igazodó és a társadalmi-gazdasági erőforrások adta lehetőségekhez méretezett kapacitásokkal.

Az egészségügyi ellátórendszerhez kapcsolódó alapfogalmak

A következőkben a témához kapcsolódó alapvető fogalmak meghatározását tartom szükségesnek, mivel az egészségügyben bekövetkezett változások sokszor érthetetlenek és nem egyértelműek az olvasó számára. A fogalmak definiálása azért is elengedhetetlen, hogy a későbbiekben való utaláskor egyértelmű legyen, hogy az általam használt szakkifejezések mit tartalmaznak, mi az, amit lefednek és mi az, amire nem vonatkoznak.

Aktív fekvőbeteg-ellátás alatt a fekvőbeteg-ellátó intézményben történő gyógyító, megelőző, rehabilitáló tevékenységet értem, amelyben az ápolási idő előre tervezhető, többnyire rövid tartamú. Az ellátásban az orvos-szakmai tevékenység a meghatározó, az ellátás célja az egészségi állapot mielőbbi helyreállítása.

Egészségügyi ellátás a beteg adott egészségi állapotához kapcsolódó egészségügyi szolgáltatások összességét jelenti.

Egészségügyi intézmény a jogi személyiséggel rendelkező, valamint a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó, jogi személyiséggel nem rendelkező egészségügyi szolgáltató.

Egészségügyi közszolgáltatás a részben vagy egészben az államháztartás terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

Egészségügyi részfeladat a teljes egészségügyi szakfeladaton belül szakmailag, területileg vagy időben elkülöníthető és önállóan ellátható egy vagy több egészségügyi szolgáltatás.

Egészségügyi szolgáltatás minden olyan tevékenység, amely az egyén egészségének megőrzése, továbbá a megbetegedések megelőzése, korai felismerése, megállapítása, gyógykezelése, életveszély elhárítása, a megbetegedés következtében kialakult állapot javítása vagy a további

állapotromlás megelőzése céljából a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul, ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyfürdőellátásokkal kapcsolatos külön jogszabály szerinti tevékenységet, valamint a mentést és a betegszállítást, a szülészeti ellátást, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat, a művi meddővé tételt, az emberen végzett orvostudományi kutatásokat, továbbá a halottvizsgálattal, a halottakkal kapcsolatos orvosi eljárásokkal – ideértve az ehhez kapcsolódó – a halottak szállításával összefüggő külön jogszabály szerinti tevékenységeket is.

Egészségügyi szolgáltató a tulajdoni formától és a fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására az egészségügyi hatóság által kiadott működési engedély alapján jogosult jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet és minden olyan természetes személy, aki a szolgáltatást saját nevében nyújtja.

Egyéb fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató kórháznak nem minősülő fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató. *Fekvőbeteg* minden kórházban egészségügyi szolgáltatásban részesített beteg, aki az adott intézményben az érvényes intézkedéseknek megfelelően meghatározott időnél hosszabb ideig folyamatosan tartózkodott, függetlenül attól, hogy hány osztályon ápolták.

Fekvőbeteg-szakellátás a betegnek a lakóhelye közelében, fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek között végzett egészségügyi ellátása.

Finanszírozási eset: egy finanszírozási esetnek kell tekinteni azt az egy vagy több fekvőbeteg-osztályos esetből álló eseménysort, amely az ellátás azonos oka és az elszámolás azonos módja miatt egy elszámolási tételként jelenik meg;

HBCS (homogén betegcsoportok): a fekvőbeteg-ellátás finanszírozásában használt betegosztályozási rendszer. Közel azonos gyógyítási költségigényű betegségek orvosi szempontból is elfogadható csoportja.

Kórház az az egészségügyi intézmény, ahol legalább orvosi klinikai laboratórium, radiológia, ultrahang, elektrokardiográfia (a továbbiakban: EKG) és aneszteziológia működik, és

- a) osztályon, illetve mátrix szerkezeti formában legalább belgyógyászati, sebészeti, ezen felül legalább egy klinikai szakmának megfelelő fekvőbeteg-ellátást nyújtanak legalább 80 betegágyon úgy, hogy szülészeti-nőgyógyászati konzultáció biztosított (általános kórház), vagy
- b) osztályon, illetve mátrix szerkezeti formában a betegségek és sérülések fő diagnózisának megfelelő szakterülethez tartozó betegek ellátását végzi, vagy az azonos életkori vagy nem szerinti csoportba tartozó betegek számára több szakterületre kiterjedő fekvőbeteg-ellátást nyújt legalább 80 betegágyon, ideértve az országos intézeteket, valamint az

orvos- és fogorvosképzésben részt vevő egyetemi klinikákat is (szakkórház),

- c) legalább belgyógyászati, sebészeti, ezen felül legalább egy klinikai szakmának megfelelő fekvőbeteg-ellátást nyújtanak legalább 80, de legfeljebb 300 betegágyon úgy, hogy szülészeti-nőgyógyászati konzultáció biztosított, és a feladatait kizárólag mátrix szerkezeti formában látja el (mátrixkórház).

Krónikus fekvőbeteg-ellátás az a fekvőbeteg ellátó intézményben végzett tevékenység, amelynek időtartama, befejezése általában nem tervezhető, hosszabb időszakot ölel fel. Az ellátásban az ápolás a meghatározó, az ellátás célja az egészségügyi állapot stabilizálása, fenntartása, helyreállítása. *Progresszív betegellátás* fokozatos (az egészségügyi ellátás különböző, egymásra épülő szintjein) a beteg legeredményesebb kezelését biztosító intézményben történő ellátás.

Standardizált teljesítmény a súlyszám és esetszám szorzatának összege vagy az egyes finanszírozási esetek súlyszámának összege.

Súlyszám érték aktív fekvőbeteg finanszírozási fogalom. A különböző Homogén Betegségcsoportok, vagyis az adott Homogén Betegségcsoport eset költségigényességét fejezi ki egy országos átlag eset költségéhez viszonyítva. Az egyes Homogén Betegségcsoport esetek súlyszámai összegezhettek. Megszorozva az aktuális, országosan egységes súlyszám díjjal adódik az Országos Egészségbiztosító Pénztár díjazás összege.

Sürgősségi ellátás a kórházon kívüli sürgősségi ellátások, a sürgősségi betegellátó osztályon történő ellátások, valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény alapján nyújtott minden egyéb sürgősségi ellátás összessége.

A magyar egészségügyi ellátórendszer funkcionális tagozódása

A következőkben fontosnak tartom bemutatni a magyar egészségügyi ellátórendszer funkcionális tagozódását, annak érdekében, hogy világos legyen a fekvőbeteg-ellátás elhelyezkedése. Az általános bemutatás a könnyebb megérthetőséget szolgálja, egyben egyértelművé teszi a szerepét a fekvőbeteg-ellátásnak, köznapi nevén a „kórházaknak”. Ugyanakkor látnunk kell azt is, hogy a funkcionális felosztás alapján a fekvőbeteg-ellátás egy szűkebb területet foglal magában, mint amit a köznapi értelemben használt „kórház” szó és annak tartalma jelent.

A magyar egészségügyi ellátórendszert három nagy részre lehet tagolni. Az első az alapellátás, amely magába foglalja a házi orvosi és házi gyermekorvosi ellátást, a védőnői szolgálatot, a család és nővédelmi gondozást, a fogorvosi alapellátást, az ügyeleti szolgálatot és az iskola-egészségügyi szolgálatot. A betegek által leggyakrabban igénybe vett ellátási forma az alapellátás. Az alapellátás funkciói közé tartozik az egyén egészségi állapotának folyamatos figyelemmel kísérése, az egészségügyi felvilágosítás és nevelés, a gyógykezelés és a gondozás, a szakorvoshoz irányítása a betegség megállapítása, kezelési terv

készítése vagy terápiás ellátás céljából, valamint gyógykezelése, házi ápolása és rehabilitációja a kezelőorvos által javasolt terápiás terv alapján, szükség esetén a beteg otthonában történő ellátása, illetőleg a beteg otthonában végzendő szakorvosi konzílium kérése. A beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítani kell, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön.

A második az általános és speciális járóbeteg-szakellátás. Az általános járóbeteg-szakellátás a beteg folyamatos ellátását, gondozását végző orvos beutalása vagy a beteg jelentkezése alapján, szakorvos által végzett egyszeri, illetve alkalmasszerű egészségügyi ellátás, továbbá fekvőbeteg-ellátást nem igénylő krónikus betegség esetén a folyamatos szakorvosi gondozás. Az általános járóbeteg-szakellátást a beteg egészségi állapotának veszélyeztetése nélkül, rendszeres tömegközlekedés igénybevételével megközelíthetően, a lakóhelyének közelében kell biztosítani. Az általános járóbeteg-szakellátás feladata a megelőző tevékenység, az egyes betegek gyógykezelése, szakorvosi gondozása, ideértve az otthoni szakápolás elrendelését és a rehabilitációt is, a szakorvosi konzíliumok elvégzése, szükség esetén a beteg otthonában is, a speciális szakmai, diagnosztikus, illetve terápiás háttér szükségessége esetén a beteg – vizsgálatát követő – más járóbeteg-szakrendelésre vagy szakambulanciára történő beutalása, a járóbeteg-szakellátás kompetenciakörébe tartozó olyan egyszeri vagy kúraszerű beavatkozások végzése, amelyeket követően meghatározott idejű megfigyelés szükséges, valamint intézeti háttérrel igénylő ellátás szükségessége esetén a beteg fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő beutalása. Az általános járóbeteg-szakellátás mellett a betegségek gyakorisága alapján meghatározott lakosságszámra tekintettel biztosítani kell speciális diagnosztikai és terápiás háttérrel működő speciális járóbeteg-szakellátást. A speciális járóbeteg-szakellátás olyan betegségek ellátására szervezett egészségügyi ellátás, amely különleges szaktudást, illetve speciális anyagi, tárgyi és szakmai felkészültséget igényel.

A harmadik pedig az általános és speciális fekvőbeteg-szakellátás. Az általános fekvőbeteg-szakellátás a betegnek a lakóhelye közelében, fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek között végzett egészségügyi ellátása. Ennek igénybevétele a beteg folyamatos ellátását végző orvos, a kezelőorvos vagy az arra feljogosított más személy beutalása, valamint a beteg jelentkezése alapján történik. A fekvőbeteg-ellátás lehet folyamatos bentartózkodás mellett végzett diagnosztikai, gyógykezelési, rehabilitációs vagy ápolási célú fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás – ideértve a hosszú ápolási idejű ellátásokat is –, ilyen céllal, meghatározott napszakokban történő ellátás, illetve olyan egyszeri vagy kúraszerű beavatkozás, amelyet követően meghatározott idejű megfigyelés szükséges, illetve a megfigyelési idő alatt – szükség esetén – a további azonnali egészségügyi ellátás biztosított. Az egyes speciális diagnosztikai és terápiás háttérrel, illetve szakmailag összetett feladatok megoldását igénylő betegségek gyakorisága alapján meghatározott lakosságszámra – a külön jogszabályban foglaltak szerint

– speciális fekvőbeteg-szakellátást kell működtetni. A speciális fekvőbeteg-szakellátás a járóbeteg-szakellátást vagy fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek között nyújtott szakellátást végző orvos, sürgős szükség fennállása esetén, illetőleg a területi ellátási kötelezettséggel összefüggésben a beteg ellátását végző orvos, illetve mentőorvos vagy mentőtiszt, illetve a speciális ellátásra indokul szolgáló szakmai feltételek esetén a háziorvos beutalása alapján vehető igénybe.³

A fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató a nála elhelyezett fekvőbetegek részére biztosítja a folyamatos ellátást. A fekvőbeteg-ellátást végző egészségügyi szolgáltató az ÁNTSZ területileg illetékes megyei (fővárosi) intézetével történt egyeztetés alapján szervezett ügyeleti rendszerben, illetve a sürgősségi betegellátási rendszer keretében vesz részt a területéhez tartozó lakosság folyamatos ellátásában. A sürgős ellátást igénylő beteg részére az egészségügyi szolgáltató a sürgősségi esetek fogadására szolgáló elkülönített fogadóhelyet alakít ki. A sürgősségi fogadóhelyet az egészségügyi szolgáltató központi helyén, lehetőleg a diagnosztikai egységek közelében, járművel is jól megközelíthető helyen kell működtetni, továbbá a fogadóhely mellett a beteg fektetésére alkalmas megfigyelőt is létesíteni kell. A fogadóhelyen folyamatosan biztosítani kell a betegek fogadó szakasszisztens jelenlétét, aki a panaszok alapján riasztja az illetékes ügyeletben lévő orvost. A sürgősségi fogadóhelyen történik a sürgősségi ellátásra jelentkező betegek fogadása, vizsgálata, állapotuk stabilizálása, az elsődleges diagnózis felállítása, az alapvető terápiás beavatkozások elvégzése. Itt döntenek a beteg ellátást követő hazabocsátásáról, intenzív osztályon történő elhelyezéséről, illetve a szolgáltató más osztályára történő felvételéről, más, a beteg állapota által indokolt ellátási szinten működő egészségügyi szolgáltatóhoz történő továbbküldéséről. A sürgősségi osztályon, illetve centrumban történik a legfeljebb 24 óra alatti végleges ellátás, illetve a megfigyelést igénylő esetek ellátása és a betegnek a közvetlenül az osztályról, illetve centruból történő elbocsátása.

Speciális sürgősségi centrumot egy-egy régió ellátására az egyetemek, egyes országos intézetek, illetve speciális kórházi osztállyal rendelkező egészségügyi szolgáltatók működtetnek.

II. A köz- és magánfinanszírozás megjelenési formái, módozatai az egészségügyben

Az egészségügy finanszírozásán az egészségügyi költségek forrásainak biztosítását szokták érteni, amely döntően az állam redisztribúciós feladatával összefüggésben, kisebb részt pedig az igénybevevő által részlegesen (co-payment) vagy teljesen (full-payment) vállalt költségeket jelenti. Az elemzés elején elmé-

³ FAZEKAS MARIANNA: Egészségügyi igazgatás. *Magyar Közigazgatási Jog, Különös rész Európai Unió kitékintéssel.* (Szerk. Ficzer Lajos – Forgács Imre) Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 273–274. p.

leti alapvetésekkel ismerkedhet meg az olvasó, amiben bemutatásra kerülnek a létező finanszírozási formák, mivel a mai fekvőbeteg-ellátás finanszírozása egy komplex megoldás – mint látni fogjuk – ugyanakkor megtalálhatók benne az egyes finanszírozási megoldások részelemei. Az elemzés az általános felől közelít a speciális felé.

A jóléti államok XX. századi fejlődése során több, karakterisztikusan eltérő finanszírozási modell alakult ki a világban:

- Bismarcki modell (társadalombiztosítási rendszer);
- Beveridge-modell (adókból finanszírozott nemzeti egészségügyi rendszer);
- szabadpiaci modell (amerikai vegyes rendszer);
- „out-of-pocket” modell.

Ezek a rendszerek kialakulásuk során markáns különbségeket mutattak állami szerepvállalás, intézményi rendszer fenntartása és üzemeltetése, hozzáférhetőség, finanszírozási módozat tekintetében. A rendszer felépítését és működését különböző etikai elvek határozták meg. Fontos volt annak meghatározása, hogy milyen elv mentén kívánja a társadalom az egészségügyi ellátás meghatározott körét a társadalom tagjai számára biztosítani. Ki kell emelni annak a szerepét, hogy a szolidaritási elv mennyire érvényesül az egészségügy ellátásban, és milyen hozzájárulási rendszer segítségével sikerül az egészségügy forrásait megteremteni. A fenti rendszerek azonban mára már nem léteznek, mivel a modellek átalakulásával az állami egészségügyi szolgálat és az egyéni öngondoskodáson alapuló rendszerek közötti átmenet folyamatossá vált. Az utóbbi évtizedek nagy kihívását jelenti az egészségügyi kiadások növekedése világszerte, amely a jövedelemtranszferek egyensúlyi helyzetének felbomlásához vezetett.⁴ Leegyszerűsítve a meghatározó finanszírozási és tulajdoni formák alapján az egészségügyi rendszerek az alábbi fő típusokba sorolhatók jelenleg: magánfinanszírozás és magánszolgáltatás (pl. USA), közfinanszírozás és magánszolgáltatás (pl.: Kanada), közfinanszírozás és „vegyes” szolgáltatás (pl. Németország), illetve közfinanszírozás és közszolgáltatás (pl. Finnország, Anglia). Fontos kiemelni, hogy ezeknél a rendszereknél a magán jelleg alapvetően nonprofit magánintézményt jelent. Az ellátás színvonalának elvárt emelkedése, a technológiai fejlődés és az ezzel járó költségnövekedés egyre nagyobb problémát jelent az államháztartás számára. A rendszerekkel szembeni legfontosabb követelmény, hogy az ellátórendszer az egészségi állapot optimalizálása érdekében működjön, ennek megfelelően szerveződjön meg a szolgáltatók finanszírozási módszere és a megfelelő forrásallokáció. A magánbiztosítás esetén a fogyasztó döntésén múlik a biztosítás megkötése. Társadalombiztosítás, azaz kötelező egészségügyi biztosítás esetén törvény írja elő a lakosság egészére vagy meghatározott részére a biztosítást. A két rendszer között alapvető különbség a biztosítási díj fizetésében

⁴ SZENTES TAMÁS: A hazai egészségügy finanszírozásának aktuális kérdései. *GT-Gazdaság és Társadalom*, Társadalomtudományi folyóirat, Társadalom és Politika, 2004/2. sz. 78. p.

van, azaz a kockázat megosztásában. A magánbiztosításon alapuló rendszer alapvető problémája, hogy a lakosság jelentős rétegei biztosítás nélkül maradnak. Közéjük tartoznak azok a szegények, akik alacsony keresetük miatt nem képesek megfizetni a biztosítási díjat. A társadalombiztosítás szempontjából azonban nem mindegy, hogy költségvetési finanszírozásról, vagy kötelező biztosításról van-e szó. Amíg ugyanis a költségvetésnek befizetett adó felhasználása az egyén számára követhetetlen, addig a kötelező biztosítás esetében láthatja, hogy mennyit fizet az egészségügyi ellátásért.⁵

A mai finanszírozási modelleknél az figyelhető meg, hogy az állam szerepvállalása a társadalombiztosítási és adókból finanszírozott rendszerekben valamelyes csökkent, ugyanakkor a szabadpiaci formát követő országokban nőtt. A magánfinanszírozás szerepe viszont ezzel ellentétesen változik, vagyis az erős öngondoskodási modellt követő országokban folyamatosan csökken, míg a Bismarck, illetve Beveridge-féle modellt követő országokban nő. A köz és a magánfinanszírozás egyfajta közeledése, konvergenciája figyelhető meg. Az egészségügyben észlelhető technológiai fejlődés és bizonyos társadalmi változások az ellátással szembeni igények további diverzifikálódásához vezettek. Ennek hatékonyabb kielégítése a magánfinanszírozás különböző formáinak növekvő szerepéhez vezettek.

1. Jelenlegi finanszírozási modellek

Az európai államok egészségügy-finanszírozásában ma alapvetően három modell jelenik meg. A jóléti, melyet a skandináv államok alkalmaznak, a kompenzációs Németországban, Ausztriában és Hollandiában jelenik meg, és a reziduális, az angolszász országok alkalmazásában.

A jóléti modell arra törekszik, hogy az emberek elsődlegesen a piacgazdaság keretein belül tudják jóléti állapotukat megteremteni. A teljes foglalkoztatásra alapoz, hogy a munkán keresztül biztosítsa a jólétet, hiszen a GDP is ezáltal növekszik, és a társadalom tagjainak részesedése is a megtermelt javakból történik.

A kompenzációs modell a munkaerő piacot nyitottá teszi a piac számára, azonban olyan szociális intézkedéscsomagot hoz létre, mely felfogja a piac negatív hatásait. E modell működtetői szociális piacgazdaságnak nevezik magukat.

A reziduális modell jellemzője, hogy az állam mint másodlagos kompenzátor jelenik meg, a szociálpolitikát a szelektivitás jellemzi.

⁵ OROSZ ÉVA: *Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések*. Politikatudományok Alapítvány. Budapest, 1992, 77–83. p.

2. Finanszírozási formák

A finanszírozás területén az egyes országok mind-mind különböző módszerrel próbálkoznak. Mindegyiknek vannak előnyei és hátrányai is. Nélkülözhetetlen a szabályozás és a kontroll, hogy az előírásokat mindenki betartsa.

– Központi centralizált finanszírozás

Ez a rendszer a volt szocialista országokban volt megtalálható, valamint Anglia alkalmazza. Az ellátást központi forrásból, a központi költségvetésből finanszírozzák. Alapja a tervutasításos bázisalapú intézményfinanszírozás. A működtető az intézményeket finanszírozza függetlenül azok tényleges tevékenységétől. Az ellátás állampolgári jogon jár. A befizetés centrális elvonással, adó formájában történik. A rendszer működése egyszerű, mert csak az előirányzatokat kell időarányosan folyósítani. Nélkülözi a piaci viszonyokat, az árak egyáltalán nem ismertek, vagy nem valósak. Ár hiányában gazdaságosság nem valósulhat meg. A rendszer rendkívül pazarló, költségérzéketlen, nincsenek valós mérhető számok. A fejlesztések nem az igényekhez igazodva valósulnak meg, hanem központi tervezéssel, a tervek "lebontásával", nem nélkülözve a szubjektum meghatározó szerepét, a személyes kapcsolatokat.

Az angol rendszer hasonló struktúrában működik, azonban ott a piaci viszonyok előzőleg már racionalizálták az egészségügyi ellátást.

– Biztosítási elven alapuló rendszerek

A rendszer célja a társadalmi szintű, szolidaritási elvű kockázatközösség megteremtése azért, hogy a biztosítottak aktuális jövedelmi helyzetüktől függetlenül tudjanak hozzájutni a szükséges és társadalmi méretekben megengedhető mennyiségű és minőségű egészségügyi ellátásokhoz. A lakosság személyes jövedelem pozíciója és a személyes egészségügyi szükséglete ugyanis fordítottan arányos egymással. A gyógyítás költségei olyan mértékűek, hogy csak társadalmi szolidaritási közösség képes kigazdálkodására. Az egészségi állapot változása előre nem tervezhető, az egyén által csak részben befolyásolható.

Ezen belül újabb három módszert különböztethetünk meg:

a) Tételes tevékenységfinanszírozási rendszer

A módszer a ténylegesen elvégzett tevékenységek tételes finanszírozásán alapul. A biztosított szerződéses kapcsolatban áll egy biztosítóval. A biztosítóval szerződésben álló orvosok közül szabadon választva veszi igénybe a szolgáltatásokat, amelyeket a biztosító tételesen megfizet a szolgáltatást nyújtónak. Itt a szektorsemmiség elve teljes mértékben megvalósul. Az orvos kizárólag teljesítménye alapján részesül bevételben. A rendszer nagyon drága, a költségek növelésére ösztönöz. A tételes elszámolások miatt az adminisztrációs költségek

is nagyon magasak. A visszaélés lehetőségét szakmai ellenőrzés útján próbálják kiküszöbölni. A módszer hátránya, hogy mivel az orvos a beteg betegségéből él, így nem érdekelt a preventív (megelőző) tevékenységben. Természetesen mód van a megelőzés ösztönzésére is.

b) Normatív finanszírozás

Ennél a módszernél nem a tényleges tevékenységet és az aktuális ráfordítást fizeti a biztosító, hanem az adott betegség átlagos ráfordítási költségét. Az alapellátásban a normatív finanszírozás klasszikus példája a fejkvóta alkalmazásával történő finanszírozás. Ezt akkor szabad csak bevezetni, ha társul hozzá a szabad orvosválasztás, mivel az orvos anyagi érdekeltsége a minél kevesebb szolgáltatásban rejlik. Csak a szabad orvosválasztás nyújthat kellő védelmet a betegeknek, ugyanis ha nincsenek megelégedve az orvos szolgáltatásával, akkor más választanak.

A fekvő beteg-ellátás területén az aktív kórházi ágyakon történő ellátások finanszírozására is alkalmas ez a módszer. A finanszírozás alapja, hogy betegségszempontokat képeznek (beavatkozás, kor, ápolási igény alapján), és a tevékenységeket az egymáshoz viszonyított pontérték alapján mérik.

A legismertebb az amerikai MEDICARE és MEDICAID rendszerben alkalmazható DRG (Diagnosis Related Groups) – „Homogén Betegségszempontok”. Az ilyen finanszírozás létrehozásának célja költségrobbanás megakadályozása volt, elsősorban ott, ahol az egészségügyi ellátás költségeit részben vagy egészben a költségvetés fedezi. A rendszer működése azon alapul, hogy az átlagos ráfordítás alapján a betegségek kezelési igénye szerint csoportokat képeznek, és a csoportokhoz az átlagos és szükséges ráfordítások alapján pénzösszegeket rendelnek.

Csoportképző faktorok:

- diagnózisok (BNO kód);
- végzett főműtét (WHO kód);
- beteg általános állapota;
- adott BNO- és WHO kódhoz tartozó átlagos ápolási idő;
- ápolási határnapok (átlagos minimális és maximális ápolási idő).

A fenti adatokból képezett index alapján az adott ápolási eseményeket a fentiek alapján csoportokba sorolják, és a csoporthoz tartozó átlagos összeget utalja a finanszírozó az ellátónak a ténylegesen felmerült költségektől függetlenül. Ez a módszer szelektálja az intézményeket, vannak, amelyek megtakarítást tudnak elérni, és akkor az átlagosnál nagyobb jövedelmet realizálhatnak, az átlagosnál gyengébben teljesítők viszont tönkremehetnek. Ez a finanszírozási mód a felesleges ágyak felszámolásához és az ápolási idő lerövidítéséhez is vezethet. Azonban az is előfordulhat, hogy megnyugtató állapotjavulás előtt küldik haza a beteget a takarékoskodás miatt.

c) Önszegélyező betegpénztárak elvén működő HMO (Health Maintenance Organisation) rendszer

Spontán alakult közösség saját alapba fizeti a teljes egészségügyi ellátásra szánt összeget. Az alappal az alapellátás orvosai gazdálkodnak. Ők rendelik meg a fekvőbeteg-ellátás szolgáltatásait is, és ők is fizetik. Teljes mértékben a megelőzésen van a hangsúly, mert ebben teszi érdekeltté az orvosokat. Annál több pénze marad meg, minél egészségesebb a betege. Hátránya lehet a rendszernek a beteg rovására megvalósított túlzott takarékoság. Biztosítékot nyújthat, ha a megtakarításoknak csak bizonyos része fizethet ki bérként.⁶

E rendszereket vizsgálva a következő elméleti problémák kerülnek előtérbe, amely problémák az egészségügy sajátosságaival vannak összefüggésben, és amelyekre a nemzetközi egészségügyi-közgazdaságtani szakirodalom és az egészségpolitikai gyakorlat is kereste a megoldásokat.

- Mi a termék az egészségügyben? A nyújtott szolgáltatás maga, azaz az el látott különböző esetek, az ápolási napok száma, avagy a szolgáltatás igénybevétele által előidézett javulás az egészségi állapotban, ami az egészségesen eltöltött idő növekedésében mérhető. Miután a vevő információja elégtelen a vásárlói döntések meghozatalához, nincs abban a helyzetben, hogy racionális döntést hozhasson összhaszna maximalizálása érdekében. A terméknek a finanszírozhatóság és az egyszerűbb definiálhatóság okán a nyújtott szolgáltatásokat tekintik.
- Ki a vevő az egészségügyben? A szolgáltatást elfogyasztó beteg, a szolgáltatást megfinanszírozó biztosító, vagy a szolgáltatásokat előíró, illetve a továbbutalásról döntő orvos? A vevőoldali szabályozás lehetőségét jelentősen legyengítik ezek a bizonytalanságok.
- Fontos annak kiemelése, hogy az információ aszimmetrikus az eladó és a vevő között, ami nem biztosítja a szabadpiaci adásvétel, illetve áralku hatékonyságát az erőforrások allokációjában. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a nagyrészt piaci elemekre épülő egészségügy működtetése drágább, ugyanabból az erőforráshalmazból kevesebb egészségiállapot-megőrzés, illetve -javulás érhető el.
- Az állami beavatkozás, illetve aktív részvétel elkerülhetetlennek látszik az egészségügyben. Ennek legfontosabb területe elsősorban a finanszírozási rend kialakítása. A tulajdonlás kérdése csak másodlagos, az ellátást nyújtókat nem a tulajdonosi helyzetük, hanem a finanszírozási, minőségbiztosítási szabályozások befolyásolják leginkább.
- A közgazdasági szabályozás jelentősége elsősorban a kínálati oldalon lehet eredményes. Elsősorban az eladó pazarló magatartását szükséges befolyásolni, miután a vevői szerep felvállalásával, a szolgáltatásokat ő

⁶ TÖRÖK KOVÁCS ANETT: Az egészségügy finanszírozás új rendszere Magyarországon. *Polvax, Társadalomtudományi folyóirat*. I évf. 1997/7. sz. 85–89. p.

(mint a vevő ügynöke) ajánlja, illetve írja elő a beteg részére. Itt egy természetes eladói érdek jelenik meg az orvos magatartásában, ami vevői ellenérdekeltség, kontroll híján túlfogyasztást, pazarló erőforrás felhasználást eredményez. Az éves költségvetés, a fejkvóta, az esetátalány mint központi finanszírozási technikák, illetve a versenyfinanszírozási technikák (HBCS) nyújthatnak lehetőséget a kínálat regulációjára, az adminisztratív kapacitás korlátozás mellett.

- A keresleti oldalon megjelenő pazarló igénybevétel az előre fizetendő átalányalapú társadalombiztosítás és az aszimmetrikus információbirtoklás terméke. Szabályozása az önrészfizetési, illetve a prevenciót jutalmazó finanszírozási technikák alkalmazásával lehetséges.⁷

E sajátosságok nehezítik a közgazdasági eszközök alkalmazását az egészségügy működtetésében, ami bonyolultabbá teszi a költséghatékonyságot, a hatékony erőforrás-allokáció követelményeinek az érvényesítését.

Magyarországon az egészségügyi rendszer finanszírozása szempontjából a következőket szükséges kiemelni. A Megyei Egészségügyi Pénztár az egészségügyi szolgáltatások nyújtására finanszírozási szerződést köt az adott szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedéllyel és felelősségbiztosítással rendelkező szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóval. A Megyei Egészségügyi Pénztár az alapellátás keretében finanszírozást nyújt, ha a tevékenységet végző szolgáltató a szolgáltatás végzésére jogosító működési engedéllyel és felelősségbiztosítással rendelkezik, és megfelel a jogszabályokban a finanszírozásra vonatkozóan meghatározott egyéb feltételeknek. Az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződésben meg kell határozni

- a) a lekötött kapacitáson nyújtandó szolgáltatásokat szakterületenkénti bontásban, a területi ellátási kötelezettség és a rendelkezésre állás megjelölésével, ideértve azt is, hogy az adott szolgáltatást saját maga vagy más egészségügyi szolgáltató igénybevételével nyújtja;
- b) a szolgáltatás nyújtásához rendelkezésre álló, a finanszírozás szempontjából meghatározó feltételeket;
- c) a táppénzfizetés alapjául szolgáló keresőképeség elbírálására, továbbá a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és ellátás támogatással történő rendelésére jogosult személyek azonosító adatait;
- d) az egészségügyi szolgáltató adatszolgáltatási kötelezettségét;
- e) a külön jogszabály rendelkezései szerinti feltételeket;
- f) a szerződés hatályát, a módosítására és felmondására vonatkozó rendelkezéseket, a szerződés megszűnése esetén követendő eljárást, ideértve a szerződésszegésen alapuló igények érvényesítési rendjét is.

⁷ IVÁDY VILMOS: Az egészségügyi rendszerek működésének egyes közgazdasági kérdései. *Társadalom és Gazdaság*, 1996. 1 kötet. 271–275. p.

A finanszírozási szerződés mellékletét képezi

- a) az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedély és felelősségbiztosítási szerződés;
- b) amennyiben az egészségügyi szolgáltató a külön törvény szerinti egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel egészségügyi ellátási szerződést kötött az egészségügyi közszolgáltatás nyújtására, e szerződés másolata.

A finanszírozási szerződés módosítását – figyelemmel a kapacitáslekötési megállapodásokra – bármelyik fél kezdeményezheti.

Az egészségügyi szolgáltató köteles bejelenteni

- a) ha a működési engedélyét módosították;
- b) a személyi és tárgyi feltételek változását, amennyiben azok a finanszírozott feladatkör ellátását érintik.

Ha felmerülne, hogy az egészségügyi szolgáltató a részére meghatározott kötelezettségét elmulasztja, köteles az ebből eredő finanszírozási többletet visszatéríteni. A nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával a Megyei Egészségügyi Pénztár gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésre jogosító szerződést köt, amennyiben az orvos

- a) külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyszer, gyógyászati segédeszköz rendelésére jogosult, és
- b) a szerződés megkötését kezdeményezi, feltéve, hogy a támogatással történő rendelésből nem zárták ki.

A támogatással történő rendelésre jogosító szerződésben meg kell határozni

- a) az orvos szakorvosi szakképesítését;
- b) azokat a jogcímeket, amelyek alapján az orvos támogatással történő rendelésre válik jogosulttá;
- c) a szerződés hatályát, a módosítására és felmondására vonatkozó rendelkezéseket, a szerződés megszűnése esetén követendő eljárást, ideértve a szerződésszegésen alapuló igények érvényesítési rendjét is.

Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának szempontjai Magyarországon

Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása

- a) a ráfordítások alapján meghatározott normán;
- b) az ellátandó feladatokon;
- c) az ellátott esetek számbavételén;
- d) fejkvótán;
- e) a nyújtott szolgáltatások teljesítményarányain;
- f) az a)–e) pontban foglaltak kombinációján, és

g) az árhoz nyújtott támogatáson alapuló rendszerben történik.

Az egészségügyi szolgáltató a finanszírozás keretében kapott összeget más pénzeszközeitől elkülönítetten kezeli. A finanszírozás keretében járó összegnek legfeljebb 10 %-a engedményezhető. Az Egészségbiztosítási Alapból a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra folyósított összeg nem mentesíti a szolgáltató fenntartóját (tulajdonos, kezelő) az egyéb jogszabályokban előírt fenntartási és fejlesztési kötelezettségek alól. A finanszírozás keretében folyósított összeg csak a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra használható fel. Abban az esetben, amikor a finanszírozási szerződés megkötésének szempontjából a helyi önkormányzat minősül egészségügyi szolgáltatónak, a finanszírozás keretében kapott összeg az egészségügyi szolgáltatók működésével kapcsolatos igazgatási kiadásaira nem használható fel. A finanszírozott egészségügyi szolgáltató részére – a biztosítási jogviszony keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások igénybevehetőségét veszélyeztető – kritikus gazdálkodási helyzet esetén, amennyiben annak megelőzésére, illetve elhárítására saját hatáskörben bizonyíthatóan minden lehetséges intézkedést megtett, és a tulajdonos saját forrásaiból meghatározott arányú konkrét hozzájárulást, valamint garanciát vállal, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár – az Egészségbiztosítási Alap éves költségvetésében e célra megjelölt előirányzat terhére – egyszeri, kamatmentes finanszírozási előleget nyújthat.

Ha az egészségügyi szolgáltató, illetőleg a helyi önkormányzat a finanszírozási szerződés alapján az Egészségbiztosítási Alapból kapott összeget nem a finanszírozási szerződésben meghatározott egészségügyi szolgáltatásokra használja fel, köteles a kapott összeget – a szerződésszegés esetére kikötött egyéb jogkövetkezmények mellett – az Egészségbiztosítási Alap számára megtéríteni. Amennyiben az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a szolgáltató részére járó havi finanszírozási összeg utalványozását nem a szolgáltató hibájából meghatározott határidőig nem teljesíti, a határidő lejártát követő naptól köteles a szolgáltató részére a Polgári Törvénykönyv szabályainak megfelelően az Egészségbiztosítási Alap ellátási költségvetés egyéb kiadásai terhére késedelmi kamatot fizetni.

A finanszírozási szerződést a szolgáltató székhelye szerint illetékes Megyei Egészségügyi Pénztár, vasút-egészségügyi szolgáltató esetén a Vasutas Társadalombiztosítási Intézet köti meg. A finanszírozási szerződést főszabály szerint határozatlan időre kötik meg.

III. A fekvőbeteg-szakellátás finanszírozása Magyarországon

Az egészségügy finanszírozásának általános elemzése után a következőkben a fekvőbeteg-ellátásra fókuszálva próbálom bemutatni az itt található sajátosságokat. Az egészségügy az egész világon válságban van. A szegény régiókban az

anyagi források hiánya a fő probléma, de még a legfejlettebb és az egészségügyre legtöbbet fordító országokban is alapvető változtatásokat sürget maga az orvostársadalom, és a finanszírozók is dolgoznak a változásokon. Elterjedt nézet, hogy az egészségügy feneketlen zsák, mert az egyre újabb és egyre drágább diagnosztikai és gyógyító eszközök, műszerek, reagensok, gyógyszerek és oltóanyagok bevezetése miatt emelkednek a költségek. Az egészségügyi kiadások azonban nem emelkednek lineárisan az egészségi állapot javulásának növekedésével. Emellett a növekvő életkor, a sok esetben hajszolt, zaklatott és egészségtelen életmód, az élvezeti cikkek egyre fokozódó fogyasztása, a megoldatlan szociális és pszichiátriai problémák mind az egészségügy költségeit terheli. A világ leggazdagabb országa, az Amerikai Egyesült Államok a megtermelt javak megközelítően 15 %-át fordítja egészségügyi kiadásokra, de a lakosság közel 40 %-a nem rendelkezik megfelelő egészségügyi biztosítással.⁸

Magyarország kiemelkedő példája az ún. „közép-kelet-európai paradoxon”-nak, mely a makro- és mikrogazdaságban gyors fejlődést tükröz, emelkedő GDP-értékek kíséretében, ugyanakkor a lakosság egészségi állapotában, a betegségek előfordulásában, halálozási adatokban az európai átlaghoz képest jelentős elmaradást mutat. Hazánkban az egészségügyre a GDP igen alacsony hányadát fordítják, sőt, a '90-es évektől kezdve fokozatos költségvonásnak is tanúi lehetünk (30–40 %-os reálérték-csökkenés). Nálunk a problémákat tovább nehezíti a megalázó és etikátlan hálapénz rendszer, amely elsősorban az alulf finanszírozás következménye. Ha az ellátás és a bánásmód színvonala javul, minden bizonnyal fokozatosan háttérbe szorul ez a torz piaci magatartás. A hálapénzre való hivatkozással megállapított, elfogadhatatlanul alacsony bér minden egészségügyi dolgozót sújt. A méltánytalanul alacsony fizetés pályaelhagyást és így válsághelyzetet idéz elő; a létszámből eredő ápolás-elégtelenség emberéletekbe is kerülhet. A fejlett nyugati országokból számos olyan korábbi egészségügyi szervezési, költségvetési és ellenőrzési rendszert vettünk át és veszünk át ma is, amelyeket az angolszász orvostársadalom legjobbjai gyakorlati tapasztalataik alapján már évek óta nem alkalmaznak. A legalapvetőbb probléma az, hogy a betegorientált egészségügyből profitorientált szervezet lett.

A magyar fekvőbeteg-ellátás tekintettel a progresszív ellátás követelményére területileg négy szinten került megszervezésre. Ez a négy szint a városi (alap), a megyei, a regionális és az országos szint.

A városi ellátási szint feladatait fekvőbeteg-ellátásban a városi kórházban látják el. Az alapszint diagnosztikai feltételei az általános laboratórium, a 12 elvezetési EKG, a hagyományos röntgendiagnosztika, a képalkotó eljárások közül legalább hasi UH-készülék, az élesztéshez szükséges eszközök (alapvető a defibrillátor), 200 ágyas kórházban kórszövettan, patológia, aneszteziológia. A fekvőbeteg-intézményekben ellátható szakmák az általános belgyógyászat, az

⁸ VERBELEN, B.: *The United States health care system. Invisible hand, visible effects?* MAKLU Uitgevers-Apeldoorn, 1994, 18. p.

általános sebészet (traumatológia részleg esetleges), szülészeti-nőgyógyászat, gyermekgyógyászat (újszülöttellátást is beleértve), ideg- és elmegyógyászat, fül-orr-gégészet, urológia és szemészet. Ellátandó lakosság szám 100.000 fő alatti, vagy akörüli.

A megyei ellátási szint feladatait általában megyei és fővárosi kórházakban látják el. Ennek a szintnek a szakmai feladatát a nagyobb medicinális diszciplínákon belül speciális feladatok ellátása jelenti. Egyben városi (alap) ellátási feladatokat is meg kell oldania a kijelölt területén lakók számára. A diagnosztikához a laboratóriumban már speciális enzinkémiai, immunvizsgálatok is hozzátartoznak. A radiológia az ikonográfiában a rétegfelvételi technikákkal, az izotópdiagnosztikai speciális eszközeivel, az ultrahangvizsgálatokkal és számos más eszközzel egészül ki. Ma már megyei szintű feladat a CT biztosítása. A kórszövettan vonatkozásában a nőgyógyászati, gastrointestinális, pulmonológiai, citológiai, intraoperatív, fagyasztásos technikák, onkológiai diagnosztikus, számos korszerű immunkémiai és egyéb eljárás tartozik a korszerű követelményekhez. Személyi feltételeit a „ráépíthető” szakvizsgák, vezetőknél lehetőleg tudományos minősítés jelenti. A fekvőbeteg-ellátásban ellátandó szakmák a jelenlegi 22 szakma, valamint az alábbi specialitások: kardiológia, hematológia, immunológia, anyagcsere, endokrinológia, gasztroenterológia, nefrológia, dialízis, érsebészet, PIC és krízisintervenció (pszichiátria). A megyei szintű kórházak 12 szakmánál több szakmát ellátó intézmények. Az ellátandó terület lakosainak száma 200.000–500.000 fő.

A regionális ellátási szint már a superspeciális szakmák sajátos, rendkívül eszköz és munkaigényes szakterületeit jelenti. Ennek a szintnek a feladatai már az orvostudomány fejlődésének függvényében igen dinamikusán változnak, ezért egy-egy ilyen regionális központ pontos feladatát csak rövid távra lehet definiálni. A konkrét regionális feladatok általában csak egy-egy szakmailag rendkívül igényes, jelentős műszer- és költségigénnyel rendelkező szakmai feladatra szerveződnek. Regionális szintű feladatok ellátása nem szükséges minden szakmában. Különböző feladat ellátása azonos régió belül más-más intézményben is lehetséges pályázat útján elnyert feltételek mellett. Személyi feltétele a tudományos minősítéssel rendelkező vezető. Diagnosztikája többnyire már speciális szakterületi diagnosztikát jelent. Az általános feltételek közül ide sorolható a képalkotó diagnosztikában az MRI és a duplex color scan angiográfia, valamint a hemodinamika, molekuláris biológiai módszerek, DNS diagnosztika. Ezen a szinten ellátandó feladat az adott szakma megyei szintű összes feladata mellett a szív- és érsebészet, az idegsebészet, a szervátültetés, a lombikbébi program, a perinatális diagnosztika és terápia, a sugár- és lézertérápia valamint az égésterápia (plasztikai lehetőséggel). Egy-egy ilyen régióközpont ellátási területe 1–3 millió lakosra terjedhet ki. A főváros vonzáskörzete 3–4 millió fő.

Az országos ellátási szint terápiás feladataiban és diagnosztikai hátterében lényegében nem különbözik a regionális szinttől. Pluszfeladata az adott szakma országos felügyelete. A szakmákat általában egy-egy intézet kell képviselje.

Ezeknek a telepítése lehetséges klinikákhoz, országos intézetekhez. Történeti távlatban mindig lesznek olyan terápiás és diagnosztikai eljárások, amelyekből csak egy van az országban.⁹

A kötelező betegségbiztosítás és magánosítás szempontjából az intézmények állami fenntartása helyett egyre inkább a nyújtott szolgáltatások megvásárlása kell hogy a biztosító feladata legyen. Ez a helyzet a kórházi struktúra számára átalakulási kényszereket kell, hogy jelentsen, amelyben az átlagos szintű területi kórházi ellátás mellett célszerű megőrizni és továbbfejleszteni a progresszív ellátás elveit és gyakorlatát. Ehhez a biztosításpolitikával mellett markáns egészségpolitikára van szükség, amely válaszokat ad az orvos szakmai fejlődés követelményeire és biztosítja a források megalapozott, igazságos felhasználását.

A fekvőbeteg-ellátás Magyarországon lehet folyamatos benntartózkodás mellett, vagy meghatározott napszakban benntartózkodás mellett végzett diagnosztikai, gyógykezelési, rehabilitációs és ápolási célú ellátás, valamint olyan egyszeri vagy kúraszerű beavatkozás, amely miatt a beteg meghatározott idejű megfigyelést igényel. A betegek a fenti fekvőbeteg-ellátások keretében térítésmentesen jogosultak a rendelkezésre álló és a szakmai, valamint az etikai követelményeknek megfelelő fekvőbeteg-gyógyintézetben való elhelyezésre arra az időtartamra, amíg az ellátásuk ott indokolt. Jogosultak a betegség megállapításához szükséges vizsgálatokra, az orvos előírása szerinti gyógykezelésre (szükséges műtési beavatkozás és annak során felhasznált gyógyászati anyagok), az orvos előírásai szerinti gyógyászati ellátásra, a gyógykezeléshez szükséges gyógyszerre (vérkészítményre), kötszerre, valamint az ideiglenes gyógyászati segédeszközre és használatának betanítására, a gyógykezeléshez szükséges ápolásra, szakápolásra, továbbá az otthonába történő távozást követő időszakra vonatkozó életvezetési tanácsadásra, és amennyiben szükséges a diétás tanácsadásra, és az étkezésre, illetve, ha szükséges, az orvos által rendelt diétára.

A fekvőbeteg-szakellátást a beteg folyamatos ellátását végző orvosának, kezelő orvosának (házi orvos, járóbeteg-szakellátási orvos) beutalása alapján lehet igénybe venni. A fekvőbeteg-szakellátás igénybevételére akkor is sor kerülhet, ha az ellátásra jogosult személyek társadalombiztosítási ellátást, szociális jutást vagy egyéb kedvezményt csak orvos szakértői vélemény alapján vehetnek igénybe és a szakvélemény megadásához szükséges kivizsgálást fekvőbeteg-gyógyintézményben végzik el, illetve a beteg állapota az azonnali ellátást indokolja. A fekvőbeteg-szakellátást csak a Társadalombiztosítási Azonosító Jelet (TAJ-szám) igazoló okmány (TAJ-kártya) bemutatásával, valamint a személyazonosság egyidejű hitelt érdemlő igazolásával lehet igénybe venni.

A felsorolt ellátásokon túl a betegek további szolgáltatásokra is igényt tarthatnak a fekvőbeteg-gyógyintézményekben, de ezeket már nem ingyenesen, hanem részleges térítési díj ellenében vehetik igénybe. Részleges térítési díjat kell fizetni akkor, ha valaki az ellátást beutaló nélkül akarja igénybe venni és az

⁹ *A magyar kórházügy.* (Szerk. Aykai Zoltán és Kullmann Lajos) Magyar Kórházszövetség, Budapest, 1995, 78–85. p.

azonnali ellátása nem indokolt. Abban az esetben is fizetni kell, ha a beteg az ellátást nem annál az intézménynél kívánja igénybe venni, ahova beutalták, vagy az ellátást az orvos által szükségesnek tartottól eltérő – többletköltséget eredményező – tartalommal kívánja igénybe venni, illetve az egyéni igényű étkezés, az indokoltnál magasabb színvonalú elhelyezés esetében. Ilyen esetekre az egészségügyi intézményeknek jól látható helyen ki kell függeszteniük a térítési díj ellenében igénybe vehető szolgáltatások, valamint a fizetendő térítési díjak jegyzékét.

A fekvőbeteg-szakellátás klinikán, kórházban, szanatóriumban, szakápolási intézményben, valamint fekvőbeteg-ellátást nyújtó országos intézetben (a továbbiakban együtt: intézmény) végzett minden ellátási esemény, amelynek során a biztosítottat az intézménybe felvették, és ott legalább 24 órán keresztül – nappali kórházi ellátás esetén legalább 6 órán keresztül – tartózkodik. Jelentés és finanszírozás szempontjából fekvőbeteg-ellátási esetnek minősül a fekvőbeteg-intézményben ellátott biztosított részére:

- a) a 0 alsó határnapú HBCs szerinti ellátás;
- b) a sürgősségi betegellátásra vonatkozó szabályok szerint nyújtott, 6–24 órás ellátás;
- c) a 24 órán belül más intézetbe áthelyezett újszülöttek, továbbá
- d) az osztályra történő felvétel követően 24 órán belül meghalt személyek részére nyújtott ellátás is.

A fentiekén túl jelentés és finanszírozás szempontjából fekvőbeteg-ellátási esetnek minősül a biztosított részére fekvőbeteg intézményben nyújtott beavatkozás, amennyiben a beteget a felvétel napján, de legkésőbb 24 órán belül hazabocsátották (egynapos beavatkozás). A fekvőbeteg-szakellátás esetén minden osztályos ápolási esetről Adatlapot kell felvenni. Az Adatlapon – a zárójelentéssel azonos adattartalommal – kell feltüntetni

- a) az intézmény és az ellátó osztály, valamint a beküldő kódját;
- b) az ellátott személy nevét, TAJ-számát;
- c) az ellátási eset intézeti azonosítóját (törzsszámát);
- d) a felvétel és az elbocsátás időpontját;
- e) a betegségek megnevezését, kódját, valamint típusjelét;
- f) az elvégzett orvosi beavatkozások jelét és kódját;
- g) a kórházból történő távozás módját;
- h) a tételes elszámolás alá eső eszközök megnevezését és kódját, továbbá az Adatlapon feltüntetett kiegészítő adatokat.

Az ápolást indokoló fődiagnózist az a diagnózist kell feltüntetni, amely az intézményi (osztályos) kezelést meghatározta, amelyhez az ellátási esethez kapcsolódó szolgáltatások tartoznak. Nem tüntethető fel ápolást indokoló fődiagnózisként olyan diagnózis,

- a) amelyet a betegnél nem állapítottak meg;

- b) amely kezeléséhez szükséges feltételekkel az egészségügyi szolgálat nem rendelkezik;
- c) amelyet megállapítottak, de a kezelést alapvetően nem ez határozta meg.

Az aktív fekvőbeteg-előirányzatból a progresszív ellátás finanszírozására elkülönített összeg felosztásáról az egészségügyi miniszter az Országos Egészség Pénztár főigazgatójával együtt dönt közösen kialakított és közzétett szempontok alapján. A fekvőbeteg-szakellátási intézet aktív és krónikus ellátást nyújthat. Az aktív ellátás végezhető mátrix szerkezetű fekvőbeteg-ellátó intézményben.

A szerződésben meg kell határozni

- a) az aktív és krónikus fekvőbeteg-osztályokat, szakmáknkénti bontásban;
- b) az aktív és krónikus osztályok ágyszámát és kódszámát;
- c) az egyes osztályok által nyújtott, finanszírozási szempontból kiemelt feladatokat, amelyek során tételes elszámolás alá eső eszközök felhasználására kerül sor, illetve, amelyek tételes elszámolás alá esnek;
- d) az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló külön jogszabály szerinti mátrix szerkezetű intézetre szóló ÁNTSZ engedéllyel rendelkező intézet esetén az aktív fekvőbeteg-szakellátásra vonatkozó adatokat az intézetre összesítetten, továbbá a krónikus fekvőbeteg-szakellátási osztályokat részletesen;
- e) a külön rendeletben meghatározott feltételekhez kötött ellátásokat;
- f) a teljesítmény mennyiségét és a teljesítés időbeli ütemezését.

A krónikus betegellátás szakmai csoportosítási szempontjait, súlyozási szorzóit és a jelentési kódokat minden esetben pontosan meg kell jelölni. A finanszírozási szerződésben vállalt rehabilitációs szakfeladat mellett a krónikus ellátási szakfeladat és ápolási szakfeladat is, illetve a krónikus ellátási szakfeladat mellett az ápolási szakfeladat is – az adott szakfeladatnak megfelelő szorzó alapján – finanszírozható, amennyiben a feladat(ok) ellátására az egészségügyi szolgáltató működési engedéllyel rendelkezik. A krónikus ellátások egységnyi teljesítményének számításához betegcsoportonként kialakított szorzókat az egészségügyi miniszter rendeletben állapíthatja meg.

Az intézmény az aktív és a krónikus, a nappali kórházi, a kúraszerű, illetve az egynapos beavatkozási esetekről, továbbá a kórházban elhunyt beteg boncolásáról a tárgyhót követő hónap 10. napjáig jelentést küld az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnak. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár megküldi az intézetek teljesítményét a feldolgozás eredményével együtt az egyéb térítési kategóriák szerinti finanszírozást végző szervezeteknek, továbbá az intézmények részére a saját jelentésük feldolgozásának eredményét. A krónikus betegellátásban a Funkciók Nemzetközi Osztályozása (a továbbiakban: FNO) szerinti funkcionális állapotot kell jelenteni. Az ápolás-gondoskodás biztosítárendszerének megalapozása érdekében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár pályázatot írhat ki

- a) szociális és egészségügyi feladatot is ellátó, vegyes profilú házi szakápolásra, gondozásra, továbbá otthoni hospice ellátásra a házi szakápolási előirányzatban e célra elkülönített 300 millió forint felhasználásával;
- b) vegyes profilú ápolási osztályon végzett hosszú idejű ellátásra vagy intézeti hospice ellátásra a krónikus fekvőbeteg-szakellátás előirányzatban e célra elkülönített 300 millió forint felhasználásával.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fekvőbeteg-ellátásban résztvevőknek szigorú követelményeknek kell megfelelniük. Ez a szigor annak a következménye, hogy sokszor életek múlnak azon, hogy a kialakított rendszerben a visszacsatolási-ellenőrzési mechanizmusok megfelelően működnek-e.

IV. A Homogén Betegségcsoportok rendszerének bemutatása és elemzése

Az egészségügy két legnagyobb területét különböző módon finanszírozzák. Ez a két terület a fekvő- és a járóbeteg-ellátás.

Az aktív fekvőbeteg-szakellátás teljesítmény szerinti finanszírozási összegét a progresszív betegellátás díja és a fix díj levonása után kell megállapítani. A szolgáltatók teljesítményét országosan egységes térítési díjjal kell elszámolni. A krónikus ellátások súlyozott napi díja homogén betegségcsoport(ok) (a továbbiakban: HBCs) súlyszám díja közti átszámítással a fekvőbeteg-ellátás teljesítmény értéke egységesen HBCs súlyszámában is kifejezhető. Az aktív és a krónikus fekvőbeteg-szakellátás teljesítmény szerinti finanszírozása előre meghatározott országos díjjal történik. Az országos díjat akkor kell változtatni, ha az éves előirányzat keretén belül az egyenletes, kiszámítható finanszírozás biztosítása azt indokolja. A változást az Országos Egészségbiztosítási Pénztár kezdeményezésére az egészségügyi miniszter és a pénzügyminiszter közös közleményben teszi közzé.

Az aktív és a krónikus ellátás havi teljesítményingadozásainak kiegyenlítésére az Egészségbiztosítási Alap éves költségvetésében az aktív fekvőbeteg-ellátási kasszából 1700 millió forintos, a krónikus fekvőbeteg-ellátási kasszából 250 millió forintos elkülönített kiegyenlítő tartalékkeret szolgál.

Amennyiben a megállapított egységes országos díj és a tárgyhavi teljesítmények alapján kifizetendő összeg magasabb a rendelkezésre álló havi előirányzatnál, a különbséget a kiegyenlítő tartalékkeretből kell kifizetni, ellenkező esetben a különbség a kiegyenlítő tartalékkeretet növeli. A tárgyév utolsó hónapjában a kiegyenlítő tartalékkeretek maradványát a fekvő-, járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók között – az általuk nyújtott évi aktív, járó, illetve krónikus teljesítmény arányában – kell kiosztani.

A biztosított részére az intézménybe történő felvételétől az elbocsátásáig nyújtott ellátás egy ellátási esetnek számít, függetlenül attól, hogy ez idő alatt az intézmény egy vagy több, szervezetiileg önálló osztályán nyújtották az ellátást.

Ehhez az ellátási esethez tartozik a felvétel napján az ugyanazon intézetben nyújtott járóbeteg-szakellátás és a határnapon belüli ismételt felvétel is.

A krónikus ellátás esetén – ide nem értve a nappali kórházi ellátást – az egy ellátási esetben legfeljebb 72 óráig tartó megszakítás is beszámítható azzal, hogy a szolgáltató a megszakítás időtartamára az egyébként járó napi díj 70 százalékára jogosult. A pszichiátriai aktív ellátás esetén az egy ellátási esetben a felső határnapot meghaladó időszakban legfeljebb 72 óráig tartó megszakítás is beszámítható azzal, hogy a szolgáltató a díj 70 százalékára jogosult. A 72 órás megszakítás a krónikus és a pszichiátriai aktív ellátás esetén havonta legfeljebb egyszer számolható el, ha a megszakításra legkorábban az osztályos felvétel 6. ellátási napján, és legkésőbb az osztályos elbocsátást megelőző 9. ellátási napon került sor.

A felső határnapon belüli, ugyanazon intézetbe történő ismételt felvétel meghatározott esetekben nem számít az előző kezeléssel összevonva egy ellátási esetnek. Egy ellátási eset egy vagy több finanszírozási esetet képezhet. Egy fekvőbeteg-osztályos ellátási eset egy finanszírozási esetnek minősül, amelynek típusát a fekvőbeteg-ellátó osztály aktív vagy krónikus minősítése határozza meg. Önálló finanszírozási esetnek minősül a kórházban meghalt beteg boncolása is. Amennyiben egy beteget több aktív osztályon kezeltek – függetlenül az áthelyezés indokától – egy aktív finanszírozási esetként kell kezelni. Újabb aktív finanszírozási esetnek minősül, ha az ellátási esetek között 30 napot meghaladó krónikus osztályon történő elhelyezésre került sor. Az ellátásokat önálló finanszírozási esetekként kell elszámolni, amennyiben a beteget aktív és krónikus osztályon is kezelték. Egy intézményen belül az aktív osztályról a krónikus osztályra áthelyezett esetnél a normatív ápolási időt követően 7 napon belül, az intenzív rehabilitációs osztályra áthelyezett esetnél 5 napon, illetve, ha ez kevesebb a felső határnapon belül nem számolható el a krónikus osztályon nyújtott ellátás.¹⁰

A rövid ellátási (az alsó határnap letelte előtt befejezett) eset után az intézmény nem jogosult a teljes HBCs-díjra. Az alsó határnap alatti egy napra eső díj a teljes HBCs-díjnak az alsó határnap számával elosztott hányadosa. Az aktív osztályon a főbeavatkozás és a mozgásszervi rehabilitáció szerinti ráépített HBCs is elszámolható, amennyiben a finanszírozási esetnél az aktív ellátáson túl az aktív osztályon rehabilitációra is sor került. Az aktív osztályon kezelt felső határnapot meghaladó idejű esetnél (a továbbiakban: hosszú ellátási eset) a felső határnapot meghaladó időtartamra a napi díjazást a krónikus ellátás napi alapdíjának 75 százalékában kell megállapítani. Az intenzív osztályon a hosszú ellátási eset napi díja a krónikus ellátás napi alapdíjának a négyszerese. Nappali kórházi ellátás az osztályos háttér ágyszám szerint ellátható betegszám 50 százalékáig jelenthető, a teljesítmény 0,7-es szorzóval számolható el.

Az irányított betegellátási modellkísérletben részt vevő – az adott szakma tekintetében működési engedéllyel rendelkező – nappali kórházi ellátást végző

¹⁰ SZENTES TAMÁS: i. m. 80–82. p.

szervező által nyújtott ellátás a finanszírozási szerződésben meghatározott ágyszám szerint ellátható betegszámig jelenthető, a teljesítmény 0,7-es szorzóval számolható el. Az aktív fekvőbeteg-osztályról csak az osztály ágyszáma és a tárgyhónap napjai számának szorzatával meghatározott ápolási nap szerinti teljesítmény számolható el. A felvétel és az eltávozás, áthelyezés napja egy napnak számít. Krónikus fekvőbeteg-osztályokról csak az osztály ágyszáma és a tárgyhónap napjai számának szorzatával meghatározott ápolási nap számolható el a havi teljesítményjelentésben. Az intézmény köteles részjelentést adni azon betegekről, akiknek az ellátása a tárgyhónap végéig nem fejeződött be. A krónikus fekvőbeteg-ellátásban teljes ápolási nap csak a beteg 24 órás kórházi benn-tartózkodása esetén számolható el. A felvétel és az elbocsátás napja egy napnak számít. Az egymással összefüggő kezelési sorozatot alkotó befejezett vagy lezárt kúraszerű ápolási események elszámolása – ambuláns ellátás esetén is – a HBCs szerint történik.

Az előre nem tervezhető, rendkívüli, illetve egyedi eset az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának döntése alapján bármely, az ellátásra szakmailag alkalmas szolgáltatónak – az esetre vonatkozó külön szerződés nélkül – finanszírozható. Amennyiben a szolgáltató igazolt többletköltsége az 5 millió forintot meghaladja a nem tervezhető, rendkívüli, illetve az egyedi eset az egészségügyi miniszter egyetértése esetén finanszírozható. A finanszírozás összegének kiegészítésére irányuló igényt – részletes költségkimutatással együtt – a szolgáltató az adott ellátás befejezését követő 60 napon belül nyújthatja be, abban az esetben, amennyiben a betegellátás költsége a finanszírozott HBCs-díj ötszörösét meghaladja.

Összefoglalva a leírtakat megállapítható, hogy fekvőbeteg-ellátás az intézményben végzett minden ellátási esemény, melynek során a beteget hosszabb-rövidebb ideig ápolják az intézmény valamely fekvőbeteg osztályán. Az ápolási időt figyelembe véve az ellátás több részterületre bontható, a különböző részterületeket eltérő módon finanszírozzák. Ez alapján különböztetünk meg aktív és krónikus ápoló osztályokat. A finanszírozás módja szerint aktív ellátásnak minősül az ellátás, amelynek célja az egészségi állapot mielőbbi helyreállítása, amelynek során az ellátás befejezése többnyire tervezhet és az esetek többségében rövid időtartalmú. Az aktív ellátás során az orvosi tevékenység a döntő. Az aktív osztályok feladata a beteg mielőbbi meggyógyítása, és annak elősegítése, hogy rövid időn belül újra egészségesen távozzon az intézetből (pl. sebészet, szülészet).¹¹

A finanszírozás módja szerint krónikus ellátásnak minősül az ellátás, amelynek célja az egészségi állapot stabilizálása, illetve fenntartása. A krónikus ellátás befejezése általában nem tervezhető, és időtartama az esetek többségében hosszú. A krónikus osztályokon az idült állapotú betegek gyógyítása történik, olyan eseteké, amelyek ápolása hosszú időt vesz igénybe, vagy az aktív osztályokon ápoltak utókezelése. Ez az ápolás azt segíti elő, hogy a beteg teljesen

¹¹ Uo. 82–85. p.

gyógyultan távozzon az intézményből, és önállóan tudjon gondoskodni magáról (pl. rehabilitációs és utókezelő osztály).

A krónikus osztályra helyezett betegek díjazása az ápolási időtartam alapján történik. Az alapidj az egy súlyszámú ápolási napra vonatkozik. Az alapidj a bázisidőszaki teljesítmények és súlyszám-összegek szerint kerül meghatározásra a krónikus ellátásra elkülönített költségvetési irányzatoknak megfelelően. A fekvőbeteg osztályok esetében a finanszírozás alapját az 1992. év adja, melyet bázis időszaknak tekintenek. Ezen időszak teljesítményét a kiírt betegek adatai alapján kellett meghatározni a homogén betegcsoportokba történő besorolással. Ez a bázis teljesítmény adja az intézeti alapidj (súlyszám-érték) alapját. E súlyszám-érték intézetenként különböző. Az aktív osztályok finanszírozása is a HBCs-súlyszámok alapján történik. Ebből következően a homogén betegcsoportoknak tekintjük az azonos teljesítményérték ellátási esetek orvosi szempontból is elfogadható csoportját, ahol

- az „azonos teljesítmény érték” a szakmai ellátás-igényesség színvonalával és a munkaráfordítással kifejezhető azonosságot jelenti;
- az „orvosi szempontból is elfogadható” csoportok meghatározás pedig azt, hogy a csoportok orvos-szakmai szempontból is értelmezhető szakmai felosztást jelentenek.

Minden HBCs-n belül meg kell különböztetni az átlagos, a rövid, a hosszú és az áthelyezett eseteket. Átlagos ellátási esetnek minősül az ellátás, ha annak időtartama az adott HBCs-re megállapított alsó és felső határnap között van. Rövid ellátási esetnek minősül az ellátás, ha annak időtartama nem éri el az adott HBCs-ellátására megszabott alsó határnapot. Hosszú ellátási esetnek minősül az ellátás, ha az aktív minősítés osztályon, részlegen az ellátás időtartama meghaladja az adott HBCs-ellátására megszabott felső határnapot. Áthelyezett ellátási esetnek minősül az ellátás, ha a beteget úgy helyezik át más intézménybe, hogy az ellátást indokoló fődiagnózis és az áthelyezés alapjául szolgáló diagnózis azonos HBCs-be tartozik, és az áthelyezést megelőző ellátásidő tartama nem érte el az adott HBCs normatív ápolási idejét. Az így meghatározott esetek alapján az intézmény a törvényben meghatározott teljesítmény elszámolására jogosult (pl. a rövid és az áthelyezett ellátási eset után csak a teljes díj és a normatív ellátási idő hányadosaként meghatározott, az adott betegcsoportra vonatkozó egy napra eső díj és a tényleges ellátási idő szorzatának megfelel összegre jogosult az intézmény.)¹²

A fekvőbeteg-ellátás szolgáltatásainak és az intézményi működésnek a problémaköre gyakran fedi egymást, hiszen a fekvőbeteg-ellátás szolgáltatásainak súlyaránya és költsége a legmagasabb arányú az egészségügyi intézményhálózat egészét tekintve. A fekvőbeteg-ellátás szolgáltatási rendszerének problémái az intézményhálózat körében már-már működésképtelenséget eredményező zavarokhoz vezetnek.

¹² AJKAY ZOLTÁN – GUSZTONYI ÁGNES: i. m. 109–151. p.

A 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről a következőket mondja ki: az egészségügyi intézmény (a továbbiakban: intézmény) az aktív minősítésű osztályain nyújtott ellátás esetében a meghatározott homogén betegcsoportokhoz (HBCs) rendelt súlyszám alapján részesül díjazásban. A HBCs-kbe sorolás módszertanát a népjóléti miniszter tájékoztatóban közzéteszi. Az ellátott eset HBCs-jének meghatározásában a besorolási tényezőket a lent ismertetettek alapján meghatározott sorrendben kell a csoportosításnál figyelembe venni. Az ellátott aktív kórházi eseteket a besorolási tényezők alapján első lépésben a homogén betegség főcsoportjához vagy az előcsoporthoz kell rendelni. A főcsoporton belüli csoport-meghatározásban a besorolási tényezőnek minősülő beavatkozás végzése esetén a fődiagnózis miatti főbeavatkozás az elsődleges szempont. A főcsoportokon belüli csoport-meghatározást definiálhatja

- a) a fődiagnózis;
- b) a fődiagnózis és egyéb diagnózis kombinációja;
- c) a besorolási tényezőnek számító beavatkozás;
- d) a besorolási tényezőnek számító beavatkozások kombinációja;
- e) a fődiagnózis és/vagy egyéb diagnózis, valamint
- f) a beavatkozás vagy a beavatkozások kombinációja;
- g) a beteg életkora;
- h) az újszülött születési súlya.

Ha az ellátás során nem végeztek besorolási tényezőnek minősülő beavatkozást a besorolást a fődiagnózis alapján kell elvégezni. Az ellátási eset minősítésénél a főbetegséghez társult betegséget akkor kell figyelembe venni, ha a fődiagnózis miatt szükséges kezelést befolyásolja, illetve, ha annak alapján az esetet más HBCs-be is be lehetne sorolni, mint a fődiagnózis szerint. Minden HBCs-n belül meg kell különböztetni az átlagos, a rövid, a hosszú és az áthelyezett ellátási eseteket az alábbiak szerint:

- a) átlagos ellátási esetnek minősül az ellátás, ha annak időtartama az adott HBCs-re megállapított alsó és felső határnap között van;
- b) rövid ellátási esetnek minősül az ellátás, ha annak időtartama nem éri el az adott HBCs ellátására megszabott alsó határnapot;
- c) hosszú ellátási esetnek minősül az ellátás, ha az aktív minősítésű osztályon, részlegen az ellátás időtartama meghaladja az adott HBCs ellátására megszabott felső határnapot;
- d) áthelyezett ellátási esetnek minősül, ha a beteget úgy helyezik át más intézménybe, hogy az áthelyezést megelőző ellátás időtartama nem érte el az adott HBCs normatív ápolási idejét. A normatív ápolási idő az adott HBCs alsó és felső határnapja közötti napban megállapított időtartam.

Az áthelyezett ellátási eset után – a neonatológiai intenzív centrumból (PIC) jelentett esetek, továbbá a besorolási tényezőnek minősülő beavatkozással járó ellátások (P jelű HBCs) kivételével – az intézmény nem jogosult a teljes ellátás

szerint járó súlyszámra, csak a teljes díj és a normatív ápolási idő hányadosaként meghatározott, az adott HBCs-re vonatkozó egy napra eső díj és a tényleges ellátási idő szorzatának megfelelő összegre. Az aktív fekvőbeteg-ellátási intézményben az elhunyt betegek finanszírozása 0,80000 HBCs súlyszámnál nem lehet kevesebb, függetlenül az ápolási időtől és a HBCs csoporttól. Kísérő személy ellátásának finanszírozása napidíjjal történik, melynek értéke a HBCs súlyszám aktuális forintértékének 0,02-szorosa. A határnapon belüli ismételt felvétel az előző ellátással összevonva egy ellátási esetnek számít. Az azonos HBCs-be tartozó kúraszerű ellátás egyes kezelése (fázisok) egy ellátási esetnek számítanak, függetlenül attól, hogy ambuláns betegként vagy fekvőbetegként történt a kezelés.

A sürgősségi betegellátásban használt 0 alsó határnapos, illetve 6–24 óras kezelésre az azonos fődiagnózisnak megfelelő „M” jelű HBCs szerinti garanciális ellátási szabály az irányadó. A „társult és súlyos társult betegséggel” szövegrésszel megjelölt HBCs esetén besorolási tényezőként figyelembe vehető az ápolást indokoló alapbetegség mellett fennálló kísérő betegség és az alapbetegség miatti szövődmény. Nem besorolási tényező a betegség kezelésével összefüggő szövődmény. Az alsó határnap előtt elbocsátott eset a „társult betegséggel” elnevezésű HBCs-be nem sorolható be. Amennyiben a Z jelű HBCs-be történő besorolást csak a „több paraméteres non-invazív monitorizálás” beavatkozás indokolja, akkor az esemény a „súlyos társult betegség” figyelembevétel nélkül elszámolható HBCs-súlyszámérték 10 %-kal megemelt összegével számolható el. Az aktív fekvőbeteg-szakellátást végző szolgáltatók a sürgősségi betegellátási, intenzív, traumatológiai és a fertőzőbeteg-ellátásra szervezett osztályainak működtetéséhez a tárgyhónapban érvényes finanszírozási szerződésük szerinti ágyszám alapján, ágyanként naponta 1000 Ft összegű rendelkezésre állási díjra jogosultak.

A CT, MRI vizsgálatok esetén az elszámolható teljesítmény a szolgáltató szerződött szakorvosi óraszama – maximum heti 84 óra – alapján, átlagosan 15 perc/vizsgálatban határozható meg az alábbiak figyelembevételével:

- a) a szerződésben meghatározott CT vizsgálatok szám maximum 50 %-a, az MRI vizsgálatok szám maximum 25 %-a számolható el kontrasztanyag vizsgálatként;
- b) az egy hónapon belül legalább 5 munkanapig tartó gépleállás esetén, a szerződésben rögzített helyettesítő intézmények részére a szerződés szerinti elszámolható vizsgálatok számának a leállás idejével arányos része, de maximum 70 %-a átcsoportosításra kerül. Leállásnak tekinthető, ha az adott készülék a szerződésben rögzített vizsgálatok szám egy napra eső értékének 10 %-ánál többet nem teljesít.

Egynapos beavatkozás aktív fekvőbeteg-ellátási intézményben és a külön jogszabályban meghatározott járóbeteg-szakellátás keretében nyújtható. Aktív fekvőbeteg-ellátási háttér az egészségügyi intézményen belül, vagy más olyan

egészségügyi intézménnyel kötött szerződéssel biztosítható, amely a biztosított számára 30 percen belül elérhető.

A rendszer belső logikai rendszerén túli szempontok¹³

A következőkben a HBCs, mint finanszírozási eszköz főbb előnyeit és hátrányait próbálom meg feltárni. A rendszer kritikai elemzésénél nem elegendő a csoportbesorolás, a költséggyűjtés, súlyszámképzés metodikai problémáinál lera-
gadni, hiszen a betegcsoport alapján történő finanszírozás alkalmazásának hatékonysága számos más külső körülménytől is függ, amelyekből a teljesség igénye nélkül igyekszem felsorolni néhányat, valamint megjelölni, hogy az milyen szervezetnek a kompetenciájába tartozik. A rendszer szakmaiságának biztosításához szükséges a főbb szakmai tevékenységek irányelveinek és protokolljainak kidolgozása és alkalmazása (szakmai kollégiumok, országos intézetek). A folyamatos minőségi munkavégzéshez szükségesek a következetesen kialakított és betartott minimumfeltétel-rendszer, a kompetencia-szintek pontos meghatározása, klinikai audit, valamint a minőségi indikátorok rendszerének kidolgozása majd alkalmazása. (ESzCsM, ÁNTSZ) Ehhez kapcsolódva pedig egy ütőképes ÁNTSZ szakfelügyeleti rendszer, mely az előbbieket képes folyamatosan ellenőrizni. A szolgáltatóknál szükség van a minőségbiztosítási rendszerek alkalmazására (egészségügyi szolgáltatók).

Ahhoz, hogy a rendszer a valódi tevékenységek költség-arányosságát tükrözze elengedhetetlen a folyamatos költségadat-gyűjtés, költségelemzés és ennek beépítése a finanszírozási szabályokba, kódokba, súlyszámokba (ESzCsM, OEP). Szükség van egy ütőképesen és hatékonyan dolgozó szervezetre, mely a finanszírozási szabályok betartását garantálja, integrált és auditált informatikai rendszeren alapulva finanszíroz, valamint folyamatos monitorrendszert működtet az elszámolási kilengések megfogására, illetve a tendenciózus változások elemzésére, és ez alapján javaslatok tételére a szabályozó szaktárca felé.

A Homogén Betegségcsoportok hazai gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy csökkent az átlagos kórházi ápolási napok száma. Az időszak egészében nem csökkent a kórházi események száma, sőt némi növekedés figyelhető meg. Általában kialakult a kórházak endofinanszírozási és kontrolling rendszere. A kórházak évente összességében sok százmillió forintot költenek teljesítményeik kódolásának javítására (közvetlen gyógyítási kiadások helyett). A betegek mozgása a TAJ-számuk alapján követhető a rendszerben. Nem javult az allokatív hatékonyság, maradt a fekvőbeteg szakellátás domináns szerepe. Fő pozitívumként említhető, hogy a HBCs alapján történő finanszírozási rendszer alkalmazásának ideje alatt jelentősen elősegítette a költségtudatos kórházi gazdálkodás kialakulását és a teljesítmények intézmények közötti mérhetőségét. A főbb negatív hatások között kiemelhető, hogy nagymértékben eltorzítja a gondolkodásmódot, és túlzottan a teljesítmény hajszolására ösztönöz. Nem javult az allo-

¹³ *Egészségpolitika*. IME III. évf. 4. sz. 2004. május.

kációs hatékonyság, még mindig a kórházi ellátás túlsúlya a jellemző. A HBCs-rendszer nem váltotta be a töle elvárt hatást, hogy piaci szabályozó elemként a kereslet-kínálat viszonyai mellett rákényszeríti az intézményeket a rugalmas reagálásra, a lakossági igények kielégítésének rugalmasságára, és segíti megszüntetni, felszámolni a fölös kapacitásokat.

Az előbbiekben ismertetett külső körülmények mellett egészségpolitikai szempontból probléma hogy túl nagy jelentőséget tulajdonítanak az intézmények belső működését kifejező technikai hatékonyságnak, az üzemgazdasági szempontoknak. Finomabban szólva leginkább ennek tulajdonítanak igazán nagy jelentőséget, miközben az egészségügyi ellátórendszerben alkalmazott gyógymódok, eljárások, komplex terápiák költséghatékonyságát, vagy a rendszer egészének allokativ hatékonyságát nem vizsgálják, és sokszor nem foglalkoznak vele.

Reálértékben stagnáló, vagy egyes időszakokban csökkenő reálértékű finanszírozás ellenére nőtt a kórházi esetszám, egyre újabb és újabb eljárásokat, technológiákat sikerült rendszerbe állítani, amely a gyógyítás színvonalának egyértelmű javulását eredményezte. Ez a részleges hatékonyságjavulás azonban ahhoz is hozzájárult, hogy a kórházi szektor szinte változatlan struktúrában volt képes megőrizni méretét és felépítését. A rendszerben rejlő tartalékok és a teljes ellátórendszer szempontjából hatékonyság javító lehetőségek mára már nagyrészt kimerültek. A hatékonyság további szintjeinek javításához, markánsan új szabályozási, finanszírozási, képzési és minőségfejlesztési eszközökre van szükség, és újabb évtized(ek)re, hogy mérhető és érdemi változásokat lehessen elérni. A rendszer jelenlegi alkalmazási módja azért mondható jónak, mert a pénz követi a beteget.

V. Összefoglalás, következtetések

Az egészségügy finanszírozásában 1993-ban komoly változás következett be, ez azonban a szakemberek megítélése szerint készületlenül érte a rendszert. A változások bevezetése előtt a kórházak egy irányítószervük által meghatározott keretből gazdálkodtak, amelyet munkájuk mennyisége és minősége nem befolyásolt. Ekkor csak arra kellett a kórházaknak odafigyelni, hogy költségeik ne haladják meg a keretösszeget.

Az új finanszírozási formát részben amerikaiaktól, részben németektől vette át a magyar szabályozás. Az így kialakított rendszer a finanszírozás alapjának az egyes kórházak teljesítményét tekinti. Bár részben megmaradt az úgynevezett bázisfinanszírozás, azonban a kórház teljesítménye komoly részét képezi az elérhető összegnek. A valós teljesítmény kimutatása a változások ellenére is sokszor akadályokba ütközik. Ilyen akadály lehet például, hogy a betegségek mellett nem tüntetik fel a kísérőbetegségeket, szövödményeket, és ez által jelentős összegtől esik el az adott kórház.

A másik jelentős akadály, hogy az orvos szeretne orvos maradni, és így kevés időt áldoznak az adatlapok kitöltésére, s amikor azt később egy adminisztrátor tölti ki, jelentős elírások történhetnek. A finanszírozás szempontjából sem mindegy, hogy például egy beteget nyaktöréssel kezelnek vagy combnyaktöréssel. Ugyanis az utóbbi bonyolult műtét és az elhúzódó utókezelés miatt sokkal több pontot és így sokkal több pénzt is jelent a kórháznak. Ilyen hibák felmerülése miatt egy-egy intézmény költségvetésének akár 5 %-ától is eleshet. Itt merül fel az igény az orvos-informatikusok iránt, akik feladata a betegségek helyes kódolása, illetve az adatlapok, a BNO-kódok egyeztetése lenne.

Ezen kívül pedig jelentős tényező az, hogy a kórházakat semmi nem ösztönzi a valós teljesítmény kimutatására. Ugyanis az a kórház, amely a valódi teljesítményét mutatja ki, és a korrekciós tényező használatával teljesítményénél kevesebb pénzt kap, fizetési nehézségekbe kerülhet. Ezzel szemben az aki megpróbál manipulálni a kórházi napok, a pontértékek számával, valódi teljesítményéhez képest többletpénzhez juthat, s így esetleg elkerülheti a fizetési problémákat. A szakembereknek felül kell vizsgálni a meglévő finanszírozási rendszert, hibáit pedig orvosolni kell. Ennek eredményeként elképzelhető, hogy a jelenlegi alapokon egy teljesen más rendszer finanszírozása alakulna ki, vagy teljesen új alapokra helyeződne át. Természetesen bármilyen rendszert alakítanak ki – vagy vesznek át más országtól –, azt a magyar gazdaság állapotához, a magyar viszonyokhoz kell igazítani.

A prevenció szerepe

Az egészségügyi stratégia alapvető eleme a megelőzés kellene, hogy legyen. E koncepció minden szakember, sőt, egyre inkább a lakosság előtt is ismert, de sajnos ez még az orvosok gondolkodásában is gyakran leszűkül a szűrővizsgálatokra és a helyes életmód biztosítására. A megelőzés teljes spektrumának megértését a továbbképzések során minden szakterületen biztosítani kellene: a korai diagnózis, a progresszió, a szövödmények, a gyógyszer-rezisztencia és az idő előtti halál megelőzéséhez kellene az előfeltételeket megadni. A széles körű szűrővizsgálatok nagy anyagi ráfordítást igényelnek és megfelelő epidemiológiai adatok hiányában kevésbé hatékonyak. Ezért a korai tünetek és a családi anamnézis alapján történő célzott szűrővizsgálatok bevezetésére lenne szükség. A helyes életmód és táplálkozás eléréséhez pedig az alapvető feltételeket kellene biztosítani az élelmiszerek árában és a testedzési lehetőségekben. A megvalósításhoz jelentős anyagi forrás szükséges, s a megtérülésre csak később lehet számítani. Számos területen azonban nincsenek pontos epidemiológiai adataink az egyes betegségek előfordulását illetően. Jól szervezett oktatási/tájékoztatási program keretében (a tömegkommunikáció valamennyi lehetőségét is felhasználva) a jelenleginél szélesebb körű és hatékonyabb rendszeres egészségügyi felvilágosító munka szükséges a gyakori betegségek (pl. magas vérnyomás, cukorbetegség, csonttritkulás, légzőszervi, nőgyógyászati, emésztőrendszeri és más tumorok) kiszűrése érdekében. E cél elérésének fontos lépéseként tanulmá-

nyok készülnek a prevenció helyzetéről Magyarországon. Az egészséges életmódra való nevelést már az általános iskolában hatékonyan (szóban és írásos formában is) kellene végezni.

Országos Egészségügyi Pénztár finanszírozás – következtetések

Az egészségügyi szolgáltatás finanszírozása az OEP feladatköre. A HBCs-rendszer eredeti célkitűzése, hogy költséghatékony tevékenységre serkentse az intézményeket. A valóságban azonban hiányosságai, gyakorlati alkalmazásának ellentmondásai miatt nem annyira a betegellátás minőségét biztosító, hanem sokszor időt rabló és a valóságtól eltérő adatok regisztrálására vezet. Fejlettebb országokban bebizonyosodott, hogy a diagnózisok alapján nem lehet a betegellátásra fordított időt és költségeket biztonsággal megítélni. Minden beteg ugyanis egyedi eset, és a ráfordítandó idő és költség igen változó. A probléma a komoly mértékű alulfinanszírozásból ered (például alacsony bértömeg, a drága gyógyszerek és a beavatkozások nem megfelelő támogatása). A műszeres vizsgálatok és a terápiás eljárások finanszírozása csak úgy biztosítható, ha nemcsak a laboratóriumi vegyszerek árát, de a műszerek amortizációját is megtérítik. További gond a progresszív betegellátás csúcán álló intézmények negatív diszkriminációja a komplikált esetek többlet-finanszírozásának majdnem teljes megszüntetése miatt.

Az OEP finanszírozás időnként komoly gondokat jelent, mert a zárt kassza miatt állandóan változik, s a teljesítés után két hónappal egyenlítik ki a számlát. Jelentős gond az is, hogy a jelenlegi rendszerből nem lehet biztonsággal következtetni a mortalitási és a morbiditási viszonyokra. A fentiek miatt szinte tervezhetetlen az intézmény, illetve az intézetek működése.

Megállapítható, hogy még jelentős változásokra van szükség a magyar fekvőbeteg-ellátásban ahhoz, hogy magas szintű, jól működő ellátásokhoz juthassanak azok a betegek, akik rászorulnak. Ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól sem, hogy egy ország milyen általános gazdasági helyzetben van. Az egészségügy „rendbe” tétele és hatékony működtetése sok pénzbe kerül, de hosszú távon megtérül, hiszen nemzetgazdasági szempontból az egészséges egyének sokat érnek és ők azok, akik valójában hozzájárulásukkal fenntartják – közvetve, vagy közvetlenül – a rendszert.

ÁRPÁD HOMICKÓ

THE BASIC OF THE FINANCING OF THE IN-PATIENT SYSTEM

(Summary)

Health care system within the European Union have fundamental similarities. On the other hand, they also differ in a bewildering variety of ways. This article wants to present the financing and regulation of the Hungarian health care system considering that the European Union. The article begins with a general discussion of sources of finance for health care system. It is followed by sub-sections looking in more detail at the three principal sources of funding: taxation and social insurance, voluntary health insurance and direct payments or charges. Health care services are provided by either physicians who are employed by the local governments or independent doctors who have their own contract with a county level body of the National Health Insurance Fund Administration.

In Hungary the majority of health care for the compulsorily insured is financed by social insurance contributions. The Hungarian health system is financed through a social insurance system. The role of the state in social provision and financing of health care services is largely restricted to providing a regulatory framework within which this provision takes place. In Hungary there have been significant changes the financing and regulation of the health care system during the last 15 years. The role of voluntary health insurance increased moderately and direct payments as revenue generating mechanisms increased significantly. The public share of total health care system decreased in Hungary.

The methods of financing hospitals in Hungary have changed significantly over the last 15 years. There is a clear move from open-ended retrospective funding of hospital activities to the establishment of prospective budget. Financing of the Hungarian hospitals is based on Diagnosis Related Groups (DRGs) system. It is activity –related payments, which may be case-mix-based payments.

The basic principle is that medical services can be used to the extent justified by the person's state of health. Health care is generally provided free of charge. This means hospitals does not usually involve any co-payments by the patient, but co-payments are required for certain services. It means Hungarian health insurance does cover between 50 and 100% of the cost of medicines featuring on an official list.

Finally the article wants to present advantage and disadvantage of financing of the Hungarian in-patient care.

JÁNOSI BÁLINT

Gondolatok az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályozásáról

Bevezetés

Dolgozatom témája az egyszerű közbeszerzési eljárás lefolytatását meghatározó szabályok elemzése. A Szegedi Tudományegyetemen – amely a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 22.§ (1) bekezdésének b) pontja alapján ajánlatkérésre kötelezett – több mint egy éves közbeszerzési jogászként eltöltött gyakorlatom alatt, ezen eljárási típus alkalmazása során összegyűjtött tapasztalataimat foglaltam e munkába.

Mivel az egyszerű közbeszerzési eljárás fogalmainak és jogintézményeinek azon oldalát vizsgáltam, amellyel a korábban alkotó szakírók nemigen vagy csupán érintőlegesen foglalkoztak, ezért tanulmányom egyedüli forrásaként a hatályos 2003. évi CXXIX. törvényt említhetem.

Úgy érzem, hogy ezt az eljárási formát mind a szakirodalom, mind a törvényi szabályozás kissé „mostohán” kezelte – amint az elnevezése is mutatja – az egyszerűsége miatt. Szerintem viszont ezen eljárás lefolytatásakor – pontosan a kevésbé szabályozottsága következményeképp – az ajánlatkérőknek fokozottabb jogkövető figyelmet, a kötetlenebb és több utat engedő rendelkezések folytán pedig kreatívabb jogalkalmazást kell gyakorolniuk.

Az ajánlatkérői oldalon folytatott munkám okán lehetséges, hogy kissé e jogalkalmazói kör nézőpontjából taglaltam e témát, s korántsem kimerítő jelleggel. A számos eljárás lefolytatása során felmerült legfontosabb kérdéseket próbáltam felvázolni.

1. Az egyszerű közbeszerzési eljárás hatályos szabályozásának indoka

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) negyedik része fejti ki az egyszerű értékhatárt elérő, de a nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket.

Egy teljesen új eljárási rendet teremtett a hatályos Kbt., amelyet az előző, 1995. évi XL. törvény még nem ismertetett. Az akkoriban alacsonyabb rendű jog-

szabály által rendezett, közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések kaptak így törvényi szabályozási rangot. Nemcsak az az eredménye fontos ezen intézkedésnek, hogy egy összefogott, a jogszabályi hierarchia legmagasabb szintjén lévő szabályozás jött létre, hanem az is kiemelt jelentőségű, hogy a bár egyszerűbbé tett, de azonos gyökerű szabályozás által a kevésbé fajsúlyos beszerzések eljárási menete is ellenőrizhetőbb, kevesebb előírással is kimerítőbben rendelkező és következetesebben alkalmazható lett. Hiszen az ajánlatkérők az összes beszerzéseikre egy törvényt vehetnek igénybe – a minden jogi részterületnél kiegészítő szerepet betöltő, alacsonyabb szintű jogszabályok mellett –, és így még jobban érvényesül az a Kbt. 40. § (2) bekezdésében megfogalmazott elv, hogy az ajánlatkérők egy egységes eszközként kezeljék beszerzéseiket.

Ezen felül a törvény preambulumaának rendelkezései közül a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése is jobban betartható e strukturált, azonos szerkezetű eljárási rendekben. Az új szabályozással a közbeszerzések becsült értékeinek egybeszámítási kötelezettsége olajozottabban teljesezhet, mivel az ajánlatkérők a Kbt. alapján alacsonyabb becsült értékűnek meghatározott közbeszerzéseiket könnyebben tagozzák be a magasabb értékhatárú közbeszerzések közé az éves összesített közbeszerzési tervben, hiszen ezek ugyanazon törvény hasonlóan rendezett eljárási válfajai, nem pedig egy külön jogszabály eltérően kezelendő tárgyai.

2. A Kbt. 40. §-a előírásainak hatása az egyszerű közbeszerzési eljárásra

2.1. Általános vizsgálat – a vezérfonal

A Kbt. egyik legfontosabb rendelkezésével találkozhatunk a 40. § vizsgálatakor.¹ A második bekezdés fejt ki a szakasz velejét, azaz a törvény megkerülésének céljával a közbeszerzések részekre bontása tilalmának, avagy az egybeszámítási kötelezett-

¹ 40. § (1) Tilos e törvény megkerülése céljával alkalmazni a 35–39. §-ban meghatározott becsülési módszert, valamint ilyen célból a közbeszerzést a (2) bekezdésbe ütköző módon részekre bontani.

(2) A becsült érték kiszámítása során mindazon árubeszerzések vagy építési beruházások vagy szolgáltatások értékét egybe kell számítani, amelyek

a) beszerzésére egy költségvetési évben vagy tizenkét hónap alatt [37. § (1) bekezdése] kerül sor [a 39. § (1) bekezdése szerinti eset kivételével], és

b) beszerzésére egy ajánlattevővel lehetne szerződést kötni, továbbá

c) rendeltetése azonos vagy hasonló, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.

(3) Ha a (2) bekezdés alapján több – egyenként a közösségi értékhatárt el nem érő értékű – beszerzési tárgy együttes értéke miatt e fejezet szerinti közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, nem minősül e törvény megkerülésének, ha az egybeszámított értékű beszerzési tárgyakat több, e fejezet szerinti közbeszerzési eljárásban szerzik be.

(4) Ha a becsült érték kiszámításakor a (2) bekezdésben foglaltakat nem vették figyelembe, az e fejezet szerinti közbeszerzésnek a költségvetési évben vagy az adott tizenkét hónapban még beszerzendő tárgyaira – azok értékétől függetlenül – csak az e fejezet szerinti közbeszerzési eljárás alapján lehet szerződést kötni.

ség betartásának előírásait. (A törvény összesen csak három esetben él konkrétan a „tilos” kifejezéssel, ezért megállapítható, hogy kiemelten jelentékeny rendelkezéssel van dolgunk, ráadásul e három szakasz közül is e tilalom szabályozási köre a legnagyobb, hiszen az egész törvény eljárási cselekményeire vonatkozik.) Azzal, hogy a Kbt. egyazon szakasz egymást követő két külön bekezdésében is (az elsőben illetve a másodikban) említi ugyanazt a jogintézményt direkt és indirekt módszerrel (a tilalom/kötelezettség fogalompárral), ugyancsak a rendelkezés jelentőségét hangsúlyozza a jogalkotó. A részekre bontás tilalma a közösségi irányelvekben is megjelenik. A törvény tiltja a közbeszerzés értékének részekre bontását olyan céllal, amely a törvény versenyeztetési szabályainak megkerülésére, alkalmazásának mellőzésére irányul.

Anélkül, hogy a szakasz rendelkezéseinek vizsgálatában túlságosan elmélyednénk – hiszen a dolgozat tárgya az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályozásának elemzése – kellően tanulmányoznunk kell ezen előírásoknak a közbeszerzés alanyai által végzett eljárási cselekményekre gyakorolt hatását. Hiszen majd láthatjuk, hogy a részekre bontás tilalma milyen jelentősen érinti az egyszerű közbeszerzési eljárás törvényes lefolytatásának rendjét. Ezt irányozza elő az a momentum is, hogy a második bekezdés harmas, konjunktív feltételrendszere pontosan azon tárgykör esetén kötelezi csak előírásainak betartására az ajánlatkérőket, amely a Kbt. negyedik részének közbeszerzési tárgycsoportja. Eszerint kizárólag az árubeszerzésre, építési beruházásra és szolgáltatás megrendelésre vonatkozik az előírás, a – másik két rezsím számára a Kbt.-ben hivatkozási támpontként szereplő – második rész negyedik közbeszerzési tárgya (az építési koncesszió) nem tartozik ide. Ráadásul a szolgáltatási koncessziókat sem kell egybeszámítani, mivel a harmadik rész általános közbeszerzési eljárásokra iránymutatást előíró VI. fejezetének az utaló szerepkört betöltő szakasza nem tesz említést a – csak az erre a fejezetre jellemző – közbeszerzési tárgyra vonatkozó egybeszámítási kötelezettségről.

2.2. *A részletes vizsgálat – a hármas feltételrendszer*

Első olvasatra illetőleg a közbeszerzési gyakorlat korai időszakában úgy tűnhet, hogy a 40. § (2) bekezdésének előírásai csak ritkán érvényesülnek teljes mértékben a közbeszerzési eljárások mindennapjai során. Gondolhatnánk, hogy a három tartalmi elem elvértve egyesül a közbeszerzési eljárásokban az élet összetett körülményrendszerének hatása miatt. Az eljárások tervezése folyamán azonban megtagasztalhatjuk, hogy egyre többször szembesülhetünk a közbeszerzési törvényünk alkalmazásakor e követelmény-együttes szintézisével, s ekkor maradéktalanul be kell tartanunk a szigorú előírásokat. Sajnálatosan nemcsak a törvény indoklása, de a fellelhető szakirodalom sem ad kellő útbaigazítást a jogalkalmazói kötelezettség megfelelő teljesítéséhez.

E kialakult képet árnyalja még az a jogalkalmazói nehézség is, ami a feltételek külön-külön lefolytatott elemzéséből adódik. Ha a 40. § (2) bekezdésének a) pontját vizsgáljuk (azaz az első előírást), láthatjuk, hogy a jogalkotó az „egy költségvetési évben” kitétel mellett szerepelteti a „vagy tizenkét hónap alatt” feltételt is. Így

az ajánlatkérőnek mindenképpen bele kell tagoznia azt az eljárást is egy adott egybeszámítandó eljárás csoportba, amire igaz a 40. § (2) bekezdésének mindhárom pontja attól függetlenül, hogy a megelőző vagy a következő költségvetési évben valósul-e meg. A jogalkotó bizonyára azért alkalmazza az „egy költségvetési évben” fordulatot, mert ezzel is hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérőknek a beszerzések becsült értékeit az éves költségvetésük elfogadásakor, egy költségvetési évre kellene meghatározniuk. Egy költségvetési év ugyanis mindenképpen egy tizenkét hónapos időszakot ölel fel.

A 40. § (2) bekezdésének b) pontja sem ad egyértelmű támpontot a jogalkalmazóknak. Célja az, hogy ha az ajánlatkérő egy ajánlattevővel tudna szerződést kötni több közbeszerzési tárgyra is, akkor tilos az eljárásokra egyenként jellemző rezsim szabályaival külön-külön eljárásokat lefolytatnia – a 40. § (2) bekezdése a) és c) pontjainak együttes érvényesülése esetén – csupán a beszerzési tárgyak irreleváns különbözőségei miatt vagy ugyanezen indokból mellőzni a közbeszerzési eljárási lefolytatását. Az azonban nem világos, hogy miben áll ezen ajánlattevő „személye”, mitől lesznek „egyek” az ajánlattevők? Mi az a szakmai képesség és végzettség, illetve mi az a műszaki irányultság, ami alapján e törvényhely szerint egy halmazba tagozhatnánk ajánlattevői szervezeteket és személyeket? Talán a TEÁOR-számok, illetőleg a vizsgálandó műszaki és szakmai alkalmasság alapján kéne döntenie az ajánlatkérőknek e kérdésben. Ugyanis sajnos lehetetlenség a közbeszerzési eljárások tervezése és előkészítése során felmérni azt, hogy egy adott – egybeszámítási kötelezettség alá tartozással „gyanúsítható” – tárgycsoport szerinti munkát mely „ajánlattevő-típus” tudna teljesíteni. Bár globalizálódó társadalmunkban egyre több vállalkozó próbálja polihisztorrá képezni magát, de a teljesítési képességek sokrétűségének növelése a kivitelezés minőségének rovására és – ami a közbeszerzési jog tekintetében még fontosabb – a kisebb méretű cégek kiszorításával az esélyegyenlőség alapelveinek sérüléséhez vezethet.

A 40. § (2) bekezdésének c) pontjának tartalma még kevésbé világos. Kétségtelen, hogy e szakasz hatálya alatt álló három közbeszerzési tárgyat egymástól külön kell beszerezni, és az egybeszámítás csak egy tárgyon belül kötelezettsége az ajánlatkérőknek [hiszen 40. § (1) bekezdésében e jogintézmények között a „vagy” kötőszó szerepel]. Viszont egy közbeszerzési tárgy fogalmkörében is csak azokra a beszerzésekre vonatkozik e kötelezettség, amelyek rendeltetése azonos vagy hasonló, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg. Az természetes, hogy a hangszerek beszerzését nem kell egybeszámítani gyógyszerkével, illetve a vasúti szállítási szolgáltatást a jogi szolgáltatással. De az élelmiszer-beszerzéseken belül mely árucsoportok felhasználása függ egymással közvetlenül össze? A Kbt. 1. számú mellékletében szereplő mely építési beruházások rendeltetése azonos vagy hasonló? Mivel sajnos a „rendeltetés” és a „felhasználás közvetlen összefüggésének ereje” fogalmak jelentése nem egyértelmű és túlságosan széleskörű jogértelmezésre adnak lehetőséget, ezért eléggé megnehezítik a jogalkalmazók dolgát ezen igen fontos törvényhelynek megfelelő és jogkövető magatartás kialakításában.

A szakasz (3) bekezdése egy „jogalkalmazói mankót” ad az ajánlatkérőknek ezen igazán bonyolult és sokszor nehezen teljesíthető előírásokat tartalmazó első két bekezdés teljesítéséhez.

Az utolsó bekezdés a tilalom megszegőit utasítja jogellenes magatartásuk jogkövetkezményeinek beteljesedése után a jogkövető magatartásra.

A (2) bekezdést tekinthetjük a szakasz és az általa képviselt előírás gerincének, amelynek lényegét az (1) bekezdés fogalmazza meg és az utolsó kettő egészíti ki, de mind a három kifejezetten hivatkozik rá.

2.3. A Kbt. negyedik részére gyakorolt konkrét hatás

A Kbt. 40. §-ának előírásait még jobban meg kell szívélnie az ajánlatkérőknek, ha a Kbt. negyedik részének rendelkezései alapján szándékozik megtalálni a vele szerződő másik felet. (Természetesen még fokozottabb figyelemmel kell lennie a jogalkalmazónak e tilalom/kötelezettség kettősre, ha azt szeretné eldönteni, hogy a szerződés megkötését megelőző eljárás lefolytatásához igénybe kell-e vennie a Kbt. „segítségét” – azaz, hogy az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatára alatti becsült értékű tárgyat a közbeszerzési eljárás lefolytatásával köteles-e beszerezni.) Hiszen az egyszerű közbeszerzési eljárás választása a bonyolultabb rezsimekhez képest meglehetősen csábító a sokszor idővel, anyagiakkal és munkaerőhiánnyal küszködő ajánlatkérőknek. Viszont „a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása”² megkívánja, hogy az ajánlatkérők az egyszerű közbeszerzési eljárás alkalmazása előtt a lehető legnagyobb körültekintéssel járjanak el.

Tudniillik – mint ahogyan az a később kifejtettekből is kiviláglik majd – e közbeszerzési eljárások folyamata a legkevésbé átlátható és felülvizsgálható. A Közbeszerzések Tanácsa és egyéb ellenőrző szervek ugyanis csak az éves összesített közbeszerzési tervből, a hirdetmény útján közzétett ajánlattételi felhívásból (ha azt a Kbt. előírja vagy arra lehetőséget ad), a szerződés módosításáról illetve teljesítéséről szóló tájékoztatóból, valamint az éves statisztikai összegzésből értesülhetnek egy egyszerű közbeszerzési eljárás létéről. Ezen utóbbi esetében azonban kizárólag a darabszámukra és értékükre nézve, ami elég általános tájékozódás, és ezért teljesen csak a statisztikai adatösszegzés szempontjából jelentős. Így általában a gyakorlatban a konkrét egyszerű közbeszerzési eljárás létéről e fenti szervezetek csak az eljárás lefolytatásának befejeztével vesznek tudomást, ráadásul gyakorta akkor, amikor már az eredményeként megkötött szerződést is teljesítették.

A fentiek figyelembevételé után láthatjuk be, hogy a Kbt. negyedik része rezsimjének rendelkezéseit csak rendkívüli gondosság mellett alkalmazhatjuk beszerzéseinkre. Ugyanis az éves összesített közbeszerzési tervből kimaradt és ezért a többi tétellel egy eljárásban be nem szerzendő, előre nem látható okból keletkezett közbeszerzési igény folytán előállt beszerzések eljárási rendjének megválasztása-

² Részlet a Kbt. preambulumból.

kor (a másik kettővel összehasonlítva) a témánk szerinti rezsिम törvényes alkalmazásának van a legkisebb esélye ahhoz képest, hogy a tilalom be nem tartása esetén milyen arányban szerepelne.

Ennek az oka sok körülmény hatásának köszönhető, és ezek vizsgálata alapján könnyen belátható, hogy a Kbt. 402. § (4) bekezdésében kifejtett egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatára alatti – nem közbeszerzésnek számító – beszerzéseknél a legfajszínűsabb a részekre bontási tilalom, hiszen ezeknél még erőteljesebben érvényesülnek e hatások.

Egyik indok például az, hogy a negyedik rész rezsिमjénél a legrövidebb a két értékhatár közötti forintösszeg-szakasz. Ez azt eredményezheti, hogy egy ajánlatkérő előre eltervezetten egy adott év március hónapjában nettó 1.800.000 Ft értékben vásárolt közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül irodai árukat, és ezután ugyanazon év novemberében 250.000 Ft értékben merül még fel igény íróeszközök beszerzésére, akkor az egyszerű eljárás lefolytatása ezen utóbbi termékekre nézve elkerülhetetlen és mellőzése törvénytelen.

A másik az, hogy e közbeszerzések igényei szerepelnek a leggyakrabban a mindennapi életben. Első látásra minden beszerzési tárgy különbözik egymástól, hiszen annyi minden – a közbeszerzési eljárások szempontjából lényegtelen vagy másként értelmezett – tulajdonság határozza meg illetve körülmény befolyásolhatja a megítélésüket. Úgy tűnhet, hogy a gyakorlati életben e tárgyak rendeltetése, igénylésük forrása, felhasználásuk módja és egyéb feltételei mások lehetnek, de a közbeszerzési jog szempontjából mégis egy közbeszerzési tárgynak minősülnek vagy egybeszámítandó a becsült értékük.

Harmadikként azt említhetjük, hogy ezen igények törhetnek rá a legváratlanabban az ajánlatkérőkre (pl. az eszközállományban jelentkező apróbb meghibásodások, az épületek nem olyan jelentős beázásai...stb., eltekintve a súlyos természeti csapásoktól vagy más katasztrófáktól).

3. Az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályainak helye a törvényben

3.1. A törvény szerkezete

A Kbt. szerkezete első látásra felettébb bonyolult. Több eljárási rezsिमet tartalmaz, amelyeket a jogalkalmazó az ajánlatkérők két típusa alapján feloszt általános illetve különös közbeszerzési eljárásra és még ezeket is felszabdálja a közbeszerzési eljárás fajtáira, ráadásul ezeken kívül is találhatóak egyéb osztályozási tényezők is: választható-e az adott eljárási forma vagy sem, hirdetménnyel indul-e az adott eljárási forma vagy sem, egy vagy két szakaszos-e az adott eljárási forma. A fentiek fényében megállapítható, hogy megszámlálhatatlan féleségű közbeszerzési eljárás létezik jogszabályi szinten. Ha ezek után megvizsgáljuk a valóságos életviszonyok hatásait az előbb meghatározott jogi-elméleti sokféleségre, akkor beláthatjuk, hogy a közbeszerzési eljárások gyakorlati előfordulásának spektruma meghatározhatatlanul széles.

A törvény három eljárási rendjére vonatkozó szabályok három külön részben kaptak helyet – csökkenő értékhatárok mentén – egymás után. Őket előzi meg a mindhárom rezsimre rendelkezést tartalmazó általános rész, amely az alapvető rendelkezések, az értelmező rendelkezések illetve a közbeszerzéssel és a közbeszerzési eljárással kapcsolatos közös rendelkezések fejezeteit foglalja magába. Az eljárási rendeket taglaló három részt újabb, általánosan az összes közbeszerzési eljárásra jellemző szabályok követik (a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítása és teljesítése, a közbeszerzések ellenőrzése, majd a tanúsítás, ezután a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat, azután a Közbeszerzések Tanácsa és végül a záró rendelkezések), és a törvényt a négy melléklete zárja le.

A Kbt. az egyes eljárási rendeken belül logikai és időrendi sorrendben vezeti végig az egyes közbeszerzési eljárások menetét. Azért, hogy e hatalmas jogszabálysöveg ne terjeszkedjen teljesen átláthatatlan méretűvé (bár avatatlan szemnek a meglévő, hatályos törvény is kibogozhatatlanul bonyolultnak tűnhet), a jogalkotó kiválasztott egy eljárási rezsimet, egy eljárási típust és egy eljárási fajtát, amelyekre az összes többi esetben – a megfelelő változtatásokkal – utalni lehet. A kijelölt eljárási rezsim a közösségi értékhatárokat elérő közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket kifejtő második része a törvénynek, a követendő eljárási típus az ezen belüli általános közbeszerzési eljárás, a mintaként szereplő eljárási fajta pedig e típus nyílt eljárása.

A fentiek alapján az összes eljárási rend, minden eljárási típusába tartozó akármelyik eljárási fajta és egyéb kategóriába tagozható közbeszerzési eljárás mind a második rész szerinti általános, nyílt közbeszerzési eljárásra utal vissza – amellet, hogy egymásra nézve is tartalmaznak utaló szabályokat a rendelkezéseik, így egész közbeszerzési jogi hálózat figyelhető meg a törvényben.

E szabályozási rendszer a bonyolultsága miatt nem is lehetne máshogy felépítve, ellenkező esetben a jogalkalmazók képtelenek lennének használni, akkora méretűre duzzadna. Véleményem szerint, még így is túlságosan sok olyan rendelkezést tartalmaz a törvényt, ami feleslegesen terheli. Számos esetben az utaló formát mellőzve újfent leírja a Kbt. ugyanazt a szabályt, néhol apróbb – és emiatt nehezen kiszűrhető – változtatásokkal. Viszont a törvény negyedik része esetében úgy vélem, hogy túlságosan elnagyoltak az utaló szabályok meghatározásai, sok minden kérdéses momentumra nincs rendelkezés.

3.2. A Kbt. és az egyszerű közbeszerzési eljárás kapcsolata

A törvény felépítését nem öncélúan ismertettem: mutatja az egyszerű közbeszerzési eljárás helyét a szabályozásban és a részek egymáshoz való viszonyát. Láthatjuk, hogy az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályozása a Kbt.-ben nemcsak törvényi szintre emeltetett, hanem azonos rangot is kapott, mint a többi rezsim rendelkezései, hiszen csupán a többi eljárási rend közül a legalacsonyabb értékhatárai miatt került a harmadik helyre, de ugyanúgy az általánosan rendelkező előírások részei közé ágyazottan.

Éppúgy vonatkoznak rá a törvény struktúrájából adódóan ezen általános érvényű szabályok, mint a másik két rezsimre. Az általános részből természetesen az alapelveket emelném ki, amelyek generál klauzulaként is szolgálják a Kbt. preambulumban megfogalmazott szabályozási célt, de üzenetükkel áthatják mind a további négyszázhat szakaszt. Ugyanez az egyetemesség jellemző az értelmező rendelkezésekre is, ahol még számos fogalom meghatározását viszontlátnánk a közbeszerzési eljárások szereplői.

A közbeszerzéssel és a közbeszerzési eljárással kapcsolatos közös rendelkezések fejezete sok hasznos támpontot ad a különben nem túlságosan bőven kifejtett negyedik rész alkalmazásához. Az egyedüli nehézség alkalmazásuk során pontosan az általánosan ható rendelkezéseikből származhat: teljesen azonos előírásokat rótnak ki a közösségi értékhatárokat elérő közbeszerzések eljárásaira és a dolgozat tárgyaként szereplő, nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzések eljárásaira. Nézzük meg közülük témánk szempontjából a legfontosabbakat.

Az éves összesített közbeszerzési tervről már volt szó. A 40. § előírásainak betartása mellett nagyságrendekkel alacsonyabb számú egyszerű közbeszerzési eljárást jelölnek meg az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárások előkészítése során a terveikben, mint egyébként tennék. Ebből az következik, hogy az ajánlatkérő éves beszerzési szándékát vizsgáló személy illetve szervezet kizárólag az eljárás tárgyának egyedisége miatt a keresendő másik szerződő fél szakmai körülményeiben kiváltott különlegessége³ okán illetve az eljárás tárgyának rendeltetése azonos vagy hasonló voltának hiánya, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlen össze nem függése⁴ folytán a többi közbeszerzési eljárástól elhatárolható és előre megtervezhető egyszerű közbeszerzési eljárásokkal találkozhat a terv áttanulmányozása során. Viszont ez a megállapítás felveti azt a kérdést, hogy az egyéb – ajánlatkérői oldalon eltöltött időm alatt is jelentkező jó néhány – ad hoc jelleggel felbukkanó, nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzési eljárások milyen módosításokat eszközöltenek az éves összesített közbeszerzési tervben. Elmondható, hogy jócskán toldozgatni-foldozgatni kell a tervünket a költségvetési év során – még szerencse, hogy a Kbt. 5. § (3) bekezdése erre lehetőséget ad.

Az ajánlatkérők dokumentálási kötelezettségét a 7. § fejt ki: „Az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig terjedően – írásban köteles dokumentálni.” Az alapelvek tiszteletben tartása ezen áldozat meghozatalát meg is kívánja. „A közbeszerzési eljárás előkészítésével, lefolytatásával és a szerződés teljesítésével kapcsolatban keletkezett összes iratot a közbeszerzési eljárás lezárulásától, illetőleg a szerződés teljesítésétől számított öt évig meg kell őrizni. Ha a közbeszerzéssel kapcsolatban jogorvoslati eljárás indult, az iratokat annak jogerős befejezéséig, de legalább az említett öt évig kell megőrizni.” Úgy vélem, hogy a dokumentumok öt éves megőr-

³ Amint láttuk, e jelenség megfogalmazásánál a gyakorlati meghatározása és behatárolása még bonyolultabb.

⁴ Amely, mint láttuk, ugyancsak túl tágra szabott megfogalmazásnak bizonyul a jogalkalmazók számára.

zési kötelezettsége az egyszerű közbeszerzési eljárások esetében nem indokolt. Felesleges többletterheket rak az ajánlatkérők hivatalnokainak vállára az egy-egy egyszerű közbeszerzési eljárás jelentőségéhez képest. A dokumentumok megőrzési kötelezettsége szükséges rendelkezés, de a rezsimek szerinti egyedi szabályozása szintén az lenne.

Az éves statisztikai összegezés formanyomtatványa hűen mutatja az egyszerű közbeszerzési eljárásoknak a közbeszerzési jog rendszerében elfoglalt helyét. A közbeszerzési eljárások tartalmának bekérdezésénél ugyanis a Közbeszerzések Tanácsa részére csak egy összesített számadatot kell az ajánlatkérőknek megküldeni ezen eljárásokról.

4. Az egyszerű közbeszerzési eljárásokról szóló szabályozás a Kbt.-ben

4.1. A Kbt. negyedik részének alkalmazási köre

Ahhoz képest, hogy hatályos közbeszerzési törvényünk négyszázhat szakaszból áll, a nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzésekre vonatkozó szabályok mindösszesen csupán kilencet ölelnek fel a tengernyi rendelkezésből. Ebből a csekély számú szakaszból is pusztán csak két paragrafusjelet találhatunk a konkrét eljárási szabályok mellett, a másik két rezsimmél megfigyelhető fogalomcsoportokra bontást nélkülözve. Az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályozása így túlnyomórészt – a törvény második részének megfelelő – ún. hivatkozó (utaló) jogszabályok egymásutánjából áll. A továbbiakban a negyedik rész rendelkezéseit vesszük górcső alá, különös tekintettel az említett utolsó két szakaszra. A szabályozás elemzésénél az egyszerű tervpályázati eljárásra vonatkozó szabályok vizsgálatától eltekintek – nem a jelen dolgozat témája.

A rezsim tárgyi és alanyi hatályának meghatározása után a Kbt. a közbeszerzés tárgyait jelöli meg. A törvény klasszikus – minden eljárási válfajban jelentkező – tárgyaival szembesülünk: árubeszerzés, építési beruházás, illetőleg szolgáltatás megrendelése. A törvény visszaütal azon eset szabályozásának a rendezésére, amikor a szerződés több – egymással szükségszerűen összefüggő – közbeszerzési tárgyat foglal magában.

A kivételek köre is az említett, támpontszerű eljárási fajtát egészíti ki egyéb, csak erre a részre jellemző, az ajánlatkérők helyzetét e csekélyebb értékű közbeszerzések estében további engedményekkel megkönnyítő rendelkezésekkel.

Az értékhatárok szabályait egyszerűen deklarálja a törvény. Ezen esetben nem is várható el, hogy a visszaütalás eszközével éljen a jogalkotó.

A közbeszerzések értékének tárgyalásánál viszont szerintem megfigyelhető a Kbt. kógens voltához hűen célratörő, törvényien tömör megfogalmazás elvével homlokegyenest ellentétes, fölöslegesen beépített szakaszcsoport. A 298. § (1) bekezdése betűről betűre megismétli a 35. § (1) bekezdését. Értelemszerű és kicsiny változtatással a 298. § (2) bekezdés kijelenti ugyanazt, amit a 35. § (2) bekezdés már megfogalmazott ill. a 298. § (3) bekezdése azt, amit 40. § (3) bekezdé-

se már leírt. Lehet, hogy az ismételések a közbeszerzések értékéről szóló rendelkezések minden eljárási renden átívelő hatályának erejét és fontosságát hirdetik, de e szabályozási gondolat pontosan az előírás jelentőségét homályosítja el. Ebben az esetben elvész a lényeg a becsült érték és a közbeszerzés megkezdésének meghatározása kapcsán: ha egy rendelkezés több esetben is felbukkan egy jogszabályban, és kiemelten fontos az, hogy szabályait a jogalkalmazók pontosan betartsák, akkor az apró, de jelentős tartalmú előírások kihangsúlyozása nagyon fontos. Az eltérő szabályok ilyenformán való elrejtésével – azaz az ismétlődő szövegbe ágyazottságukkal – viszont meg van az esély, hogy elsiklik felettük az ajánlatkérők tekintete, vagy hatásukra más hasonló szabályozási módszerrel megalkotott előírás felett. A „kevesebb: több” kijelentés véleményem szerint ez esetben is helytálló.

4.2. A Kbt. negyedik részének eljárási szabályai

4.2.1. A szabályozás formai körülményei

Megvizsgálva az egyszerű közbeszerzési eljárás konkrét szabályait taglaló két szakaszunkat: a 299. §-t illetve a 300. §-t, akkor igazán szűkre szabott előírásokkal találkozunk. Meglepő, hogy e paragrafus-pár foglalja magába egy egész közbeszerzési rezsim eljárási szabályait. Úgy érzem a negyedik rész méltatlanul kevés „jogalkotói figyelmet” kapott a másik két eljárási rendhez képest, attól függetlenül, hogy – ahogy az elnevezése is mutatja – egy egyszerűbb rezsimről van szó és a Kbt. szabályozási módszerének része az utaló jogszabályok alkalmazása. A nemzeti értékhatárok alatti értékű közbeszerzésekre vonatkozó szabályok egy önálló eljárási rendet szabályoznak, azonos módon érvényesek közbeszerzéseire a törvény általános szabályai. A következményükképpen keletkező szerződéseknek is ugyanazon tartalmi és formai követelményeknek kell megfelelniük, mint az egyéb eljárási rendeknek. Ráadásul e szakasz-párnak két eljárási válfaj folyamatát is kimerítően taglalnia kell, sőt a jogalkotó a tárgyalás tartását is megengedi.

A 299. § rendelkezik az egyszerű közbeszerzési eljárások megindításáról, az ajánlattételi felhívás tartalmáról, a kizáró okok speciális szabályairól és az ajánlattevők alkalmasságának meghatározásáról szóló sajátos előírásokról.

A 300. § egy jogi akadályt határoz meg az eljárás folyamatában, amely az egyszerű közbeszerzési eljárás kötetlenségét tartja kordában a törvényesség érdekében, egy eljárási nehézséggel kapcsolatosan. Ezt követően a követendő megoldást is előírja. Ezután egyedi szabályokat fogalmaz meg a tervpályázati eljárással, az ajánlati kötöttséggel, a tárgyalásos eljárásokkal, az írásbeli összegezéssel és az eljárás lezárásával kapcsolatban. Ezen utolsó szakasz végén találhatóak a nevesített hivatkozó jogszabályokon kívüli, „ömlesztett” hivatkozások. E szabályozási forma teszi igazán bonyolulttá ezen egyszerűnek tartott és nevezett rezsimet.

4.2.2. A két eljárási válfaj különböző szabályai

Az eljárások megindításának rendelkezései e rezsimben kifejezetten különlegesek a másik két eljárási rendhez képest. Egyedi eljárási szabályai mellett e helyt határozza meg a jogalkotó az egyszerű közbeszerzési eljárás két válfaját meglepő szükségességgel. Mivel sem a törvény, sem a szakirodalom nem határoz meg konkrét megnevezést és a Kbt. szabályozása csak az eljárás megindítása mentén tesz különbséget a két eljárásféleség között, ezért – a tárgyalásos eljárás két típusának neve után – a következőképpen nevezhetnénk őket: hirdetmény közzétételével induló és hirdetmény nélküli egyszerű közbeszerzési eljárás.

A hirdetmény közzétételével induló egyszerű közbeszerzési eljárás akkor alkalmazható, ha becsült érték a közbeszerzés megkezdésekor eléri vagy meghaladja a VI. fejezet szerinti mindenkor nemzeti értékhatárok felét. Ennyi szabályozás szól csak erről az eljárási formáról. Viszont azt megállapíthatjuk, hogy ezen esetben értesül csak a Közbeszerzések Tanácsa az egyszerű közbeszerzési eljárásról a megindítása szakában. A külön jogszabályban meghatározott, kötött formanyomtatvány kitöltése és a megjelentetésével együtt járó adminisztráció illetve bürokratikus nehézségek távol állnak az egyszerű közbeszerzési eljárás szabályozásának szellemétől. Erdemes lenne különválasztani az „igazán egyszerű”, hirdetmény nélküli típustól, ellenben ha továbbra is egy elnevezés alatt szabályozandóak, akkor pedig külön rendelkezéseket érdemelne mindkét válfaj az értékhatárok és az eljárási struktúra meglehetősen különbözősége miatt.

A hirdetmény nélküli egyszerű közbeszerzési eljárás szabályai – az összes hirdetmény közzétételével induló eljárástól eltérően – csupán írásbeli ajánlattételi felhívás küldésének kötelezettségét írja elő, legalább három ajánlattevőnek egyidejűleg, és ehhez csak annak a feltételnek kell kizárólag teljesülnie, hogy a becsült érték a közbeszerzés megkezdésekor ne érje el a VI. fejezet szerinti mindenkor nemzeti értékhatárok felét. Ha ez teljesül, akkor megindíthatjuk a Kbt. legszabadabb és sajnos a törvény néhány hiányossága illetve főleg az ajánlatkérők szakmai járatlansága miatt a legszabadosabb eljárást.

Az egyszerű közbeszerzési eljárás e válfajának egy kiragadott eljárási cselekménye a 300. § (1) bekezdésében⁵ kerül kifejtésre. E szabályozás akkor lép életbe, ha az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában – a 299. § (1) bekezdésének b) pontjában előírt módon – az egyidejűleg eljuttatott ajánlattételi felhívásokra válaszul nem érkezett a három vagy annál több (az elküldött ajánlattételi felhívások

⁵ 300. § (1) Ha a 299. § (1) bekezdésének b) pontja vagy (2) bekezdésének a) pontja szerinti esetben nem nyújtott be legalább három ajánlattevő ajánlatot, az ajánlatok felbontása nélkül az ajánlatkérő újabb, a 299. § (1) bekezdésének b) pontja vagy (2) bekezdésének a) pontja szerinti ajánlattételi felhívásra köteles. Ennek során azt az ajánlattevőt, aki ajánlatot nyújtott be, ismételt fel kell hívni ajánlattételre azzal, hogy a benyújtott ajánlat fenntartható, feltéve, hogy az ajánlattételi felhívás feltételei időközben nem változtak meg. Ha az újabb ajánlattételi felhívás alapján ismételt nem nyújtott be legalább három ajánlattevő ajánlatot, az ajánlatkérő a benyújtott ajánlat, illetőleg ajánlatok alapján bírálhat.

számától függően) ajánlattevőtől az ajánlatkérő részére legalább három ajánlat (az nem tárgya a dolgozatnak, ha külképviselet számára történik a közbeszerzés).

Teljes mértékben érthető, hogy a fent ismertetett eset létrejöttére kell valamiféle kötelező erejű jogalkotói válasz – a közbeszerzéseknek a Kbt. preambulumban és alapelveiben kifejtett célja nem valósulhat meg az eljárások vég nélküli liberalizációjával, még a legegyszerűbb eljárás esetében sem. Azonban a törvény által megfogalmazott megoldás sem biztos, hogy eléri e szándékot.

A 300. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a három ajánlat az ajánlattételi határidő lejártakor az ajánlatkérő birtokában van: a bontási eljárás megkezdődhet. Ám az ajánlatkérő az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában – a törvény alapelveiből és a 79. § (1) bekezdéséből eredően – nem lehet tudatában annak, hogy a hozzá beérkezett zárt küldemények mit tartalmaznak. Arról ugyanis csak az azt elkészítő ajánlattevő tudhat, hogy az általa benyújtott boríték vagy egyéb zárt csomag milyen dokumentumot rejt magában.

Az ajánlatkérő ajánlatnak kell, hogy tekintse így az ajánlattevőnek az eljárásban való részvételéről való lemondását tartalmazó iratot, de akár egy üres illetve irreleváns üzenetet kinyilvánító papírlapot is, vagy azt a jelenséget is, ha a bontás után semmi sem bukkan elő zárt küldeményből.

Úgy gondolom, hogy – a negyedik részre annyira jellemző – rövid terjedelmű szabályozás helyett e helyt is szükséges lenne egy részletesebb rendelkezés.

4.2.3. Közös szabályok – az ún. nevesített hivatkozó jogszabályok

Az eljárások folyamatának további szabályozása túlon túl szüksézhavú és kissé zaváros. Főként a visszautalás már említett kétfélesége miatt: a nevesített utaló jogszabályok, illetőleg az – utolsó, 300. § (6) bekezdésének rendelkezéseiben megtestesülve hátravetett – egyes szakaszszámoknak címzett hivatkozó előírások egy csoportba gyűjtve.

A 299. § (3) bekezdése az ajánlattételi felhívás minimális tartalmi elemeit sorolja fel.⁶ Bár a Kbt. erről nem rendelkezik, e rendelkezés csak a hirdetmény nélküli egyszerű közbeszerzési eljárásra vonatkozhat, és még számos tartalmi elemmel ki lehetett volna egészíteni a megadott kötelezőket egy eredményes eljárás lefolytatásához.

A hirdetmény közzétételével induló párjánál ez az előírás értelmezhetetlen. Hiszen az „ajánlattételi felhívás” jogintézmény már foglalt: a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetmény neve, és ennek szigorúan megadott, kitöltendő pontjai vannak, nem szabadon megadható tartalma. Ebben az esetben – külön szabályozva – a dokumentáció kötelező tartalmi elemeinek meghatározása lenne indokolt a jogalkotó részéről.

A nevesített utaló jogszabályok közül az egyik legfontosabb a kizáró okok speciális szabályairól szóló rendelkezés a 299. § (4) bekezdésében. A Kbt. második része 60., 61. illetve 62. §-ának teljes körű alkalmazását írja elő kizárólagos ér-

⁶ „Az ajánlattételi felhívásnak legalább a következőket kell tartalmaznia:”

vénnyel. A kógcencia szűkszavúsága teljes mértékben indokolt ezen esetben. A törvényi tömörség kellő mértékben hangsúlyozza az igen tekintélyes előírás jelen-tőségét. A törvény a teljes mértékű utalásos utasítás mellett egy, a gyakorlat által is megalapozott engedményt ad az egyszerű közbeszerzési eljárás résztvevőinek: az ajánlattevőknek csak nyilatkozniuk kell a kizáró okok fenn nem állásáról, egyéb – a bonyolultabb eljárásoknál meglehetősen többlet nehézséget okozó – igazolás benyújtása nem szükséges.

Hasonlóan jelentékenyek az ajánlattevők alkalmasságának meghatározásáról szóló előírások. E helyt azonban a törvény nem rendelkezik oly szigorúan, mint a kizáró okok esetében. Az eljárások alanyai részére már eleve diszpozitívabb ren-delkezéseket előíró alkalmassági szabályok a 66., illetve 67. §-okban nem egy tel-jesen kötött előírás betartásáról rendelkeznek, hanem meghatároznak egy kört – ami a megkövetelendő kógcencia elvének tiszteletben tartása végett zárt – amelyből az ajánlatkérők szabadon választhatnak ajánlati felhívásuk elkészítése során. A 299. § (5) bekezdése még e liberálisabb jogintézmény rendelkezéseire is nagyobb mozgástér megadásával hivatkozik vissza, mint azt tette a kizáró okok esetében⁷. Eszerint amennyiben az ajánlatkérő a megadottakon túl vagy helyett egyéb alkal-massági feltételeket támaszt az ajánlattevőkkel szemben, akkor ezek nem nyugod-hatnak szubjektív tényezőkhöz. Az alkalmasság igazolási módjait rendező kötelező jellegű szabályokat tartalmazó 68. §-ra nem utal vissza a 299. § (5) bekezdés, erről szabadon rendelkezhet az ajánlatkérő. Teljesen a saját belátására azonban nincs bízva e döntés sem, ugyanis az alapelveknek való megfelelésen túl a Kbt. 69. §-ában előírt, az alkalmasság igazolásával kapcsolatos alapelveknek nevezhető sza-bályokat is tiszteletben kell tartania.

A 300. § (1) bekezdése utáni rendelkezések vizsgálatakor kiderül, hogy a jog-alkotó folytatja a többi rezsimmél megismert sorrendben az eljárásokra vonatkozó szabályok kifejtését, de mintegy szemezgetve csak közülük, ugyanis a rendszerből kiragadott rendelkezéseken kívüli előírások – azaz csak egy részük – az utolsó bekezdésben találhatók a korábbi szakaszszámokra visszautaló formában.

A szabályozás mélységéhez képest igen hangsúlyos előírásokat igényelt volna az egyszerű eljárás tárgyalásos formája. Ehhez képest csak a tárgyalások és az ajánlati kötöttség viszonyára vonatkozó – a Kbt. 127. § (2) bekezdésében már meg-ismert és itt megfelelően átalakított – előírásokkal találkozunk.

A bővebben taglalt szabályok között még az írásbeli összegezésre vonatkozó előírásokat érdemes legfőképpen megemlíteni. Amint az a fentiekben kifejtésre került, a Közbeszerzések Tanácsa az egyszerű közbeszerzési eljárás lefolytatásáról – a hirdetmény közzétételével induló fajták esetében az eljárás megindítása után – kizárólag a szerződés megkötését követően annak módosításakor vagy teljesítése-skor értesül, ha az ajánlatkérő a minimális törvényi tájékoztatási kötelezettségeinek tesz csak eleget. A többi rezsím eljárásainak eredményéről szóló tájékoztatóhoz

⁷ Az ajánlattevő alkalmasságának meghatározására a 66. §. a 67. § és a 69. § megfelelően alkal-mazandó azzal, hogy az ajánlatkérő egyéb objektív alapú alkalmassági feltételt és igazolási módot is előírhat, de ennek során is megfelelően alkalmaznia kell a 69. § (3) bekezdésében foglaltakat.

képest merőben szerényebb formai követelményekkel rendelkező, írásbeli összegezést ugyanis csak az ajánlattevők részére kell főszabály szerint megküldeni, s ráadásul csak – az ajánlatkérő igénye alapján az ajánlattételi felhívásban tervezett-ként megállapított – szerződéskötés időpontjáig.

4.2.4. Közös szabályok – az ún. nem nevesített hivatkozó jogszabályok

A negyedik rész egyszerű közbeszerzési eljárásokat szabályozó utolsó bekezdése a 300. § (6) bekezdése. Ez a törvényhely szabályozza a nevesített utaló jogszabályokon kívüli, megfelelően alkalmazandó rendelkezéseket, csupán a szakaszszámok felsorolása formájában.⁸ Számos rendelkezés – úgy érzem – egyrészt külön szabályozást vagy nevesített hivatkozást igényelt volna, másrészt a második rész néhány egyéb szabálya is indokolt lett volna utalni a törvénynek. Mindkét megállapításra példa lehetne a bírálati szempontok szabályozása.⁹ Az utóbbira lehetne minta

⁸ Az egyszerű közbeszerzési eljárásban a 48. § (2)–(3) bekezdése, az 52. §, az 56. §, az 57. § (1)–(2) bekezdése, (3) bekezdésének *a)*–*b)* pontja és (4)–(5) bekezdése, a 70. § (1) bekezdése, a 73. §, a 74. § (4) bekezdése, a 75. § (2) bekezdése, a 79. §, a 80. § (2), (4) bekezdése, a 81. § (1)–(3), (5) bekezdése, a 82. §, a 83–89. §, a 91–92. §, a 97. §, a 99. § (1), (3)–(4) bekezdése, valamint tárgyalás esetén a 128. § is megfelelően alkalmazandó azzal, hogy az ajánlati felhívás helyett ajánlattételi felhívást kell érteni. Az egyszerű közbeszerzési eljárás kapcsán a 249. § is megfelelően alkalmazandó.

⁹ 57. § (1) Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban köteles meghatározni az ajánlatok bírálati szempontját.

(2) Az ajánlatok bírálati szempontja a következő lehet:

a) a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy
b) az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása.

(3) Ha az ajánlatkérő az összességében legelőnyösebb ajánlatot kívánja kiválasztani, köteles meghatározni

a) az összességében legelőnyösebb ajánlat megítélésére szolgáló részszerzőpontokat;
b) részszerzőpontként az azok súlyát meghatározó – a részszerzőpont tényleges jelentőségével arányban álló – szorzószámokat (a továbbiakban: súlyszám);
c) az ajánlatok részszerzőpontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során adható pontszám alsó és felső határát, amely minden részszerzőpont esetében azonos;

d) azt a módszert (módszereket), amellyel megadja a pontszámok [c] pont] közötti pontszámot.

(4) A (3) bekezdés *a)* pontja szerinti részszerzőpontokat az ajánlatkérőnek az alábbi követelményeknek megfelelően kell meghatározni:

a) a részszerzőpontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki, illetőleg szakmai alkalmassága;

b) a részszerzőpontok között mindig meg kell adni az ellenszolgáltatás mértékének részszerzőpontját;

c) a részszerzőpontoknak mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőknél kell alapulniuk, a közbeszerzés tárgyával, illetőleg a szerződés lényeges feltételeivel kell kapcsolatban állniuk (az ellenszolgáltatáson kívül például: a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, környezetvédelmi tulajdonságok, működési költségek, gazdaságosság-költséghatékonyság, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka);

d) a részszerzőpontok nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését;

e) ha részszerzőpont körében alszerzőpontok is meghatározásra kerülnek, alszerzőpontként azok – tényleges jelentőségével arányban álló – súlyszámát is meg kell adni.

az 57. § (3) bekezdésének c) illetve d) pontja, amelyek kötelező tartalmi elemmé tétele a Kbt. 1. §-ában megfogalmazott alapelvek érvényre jutását szolgálná. Az előbbi esetében pedig az egyszerű közbeszerzési eljárásokban a 300. § (6) bekezdése alapján alkalmazandó (5) bekezdést említeném, pontosabban meghatározva az egész szakaszt e bekezdés fényében. Ugyanis pont azon pontokra utal vissza a szakaszon belül, amelyeket – mint az előbb láttuk – nem említ a 300. § (6) bekezdése: az 57. § (3) bekezdésének c) illetve d) pontja.

Véleményem szerint legalább a 300. § (6) bekezdésének részévé lehetett volna tenni a következő jogintézményeket is: a közbeszerzés mennyiségének alternatív meghatározása, 50. § (2) bekezdés; részajánlattétel lehetősége, 50. § (3) bekezdés; többváltozatú ajánlattétel lehetősége, 51. § (1) bekezdés; a 71. § előírásai megfelelően alkalmazva. A felsorolás korántsem teljes, említeni lehetne még számos szakaszt. Lehetséges, hogy nem is lehet pontosan meghatározni, hogy mely rendelkezéseknek címzett visszahivatkozás lenne szükséges egy egyszerű közbeszerzési eljárás sikeres és szabályos lebonyolításához anélkül, hogy a törvényesség és az eljárások alanyai jogos érdekérvényesülésének biztosításából származó esetleges túlszabályozás ne okozza az egyszerű közbeszerzési eljárás szabadságának sérelmét. Az alkalmazandó szabályozási módszer talán egy megengedő rendelkezés útján történhetne, amely a megnöveltebb számú nevesített visszautaló jogszabályok mellett azt írná elő, hogy a nem említett, második részben szabályozott, az egyszerű közbeszerzési eljárásban értelemszerűen igénybe vehető jogintézmények is megfelelően alkalmazhatóak.

Remélem, hogy a közeljövőben bekövetkező Kbt. módosítás a jogalkalmazók számára kedvezőbb állapotokat teremt majd.

(5) A (3) bekezdésben foglaltakat is az ajánlati felhívásban kell megadni [a c) és d) pont esetében az egyéb információk körében] azzal, hogy a d) pont szerinti módszer (módszerek) részletes ismertetése a dokumentációban is megadható.

(6) A (3) bekezdés d) pontja szerinti módszerekről, az ajánlatok elbírálásáról a Közbeszerzések Tanácsa ajánlást készít.

BÁLINT JÁNOSI

THOUGHTS ABOUT THE REGULATION OF THE SIMPLE PUBLIC
PROCUREMENT PROCEDURE

(Summary)

By right of the prevailing act of the hungarian public procurements, simple public procurement procedure must be conducted on those public procurements, that worths under the national limit of value.

The order of procedure – which is slightly worked out by the concerning provision of law and the special literature alike – demands even more composed regulation and even more extensive research work because of the noticeable importance-strengthening in the course of the lawadapters' practice.

Present dissertation is an early manifestation of this latter aim from the author. The composition – ristricted to the size of an essay – tries to investigate that how can the numerous regulations of this jurisdiction be realized during the concrete lawadapteting. It verifies the concerning sections of the act: alongside the general regulations of the simple public procurement procedures, the concrete ones as well.

JUHÁSZ LAURA

A Lordok Háza története

Az angol parlament a világ legrégebben működő parlamentje.

Az angol Parlament kétkamarás szerkezetű: a Képviselőházból/Alsó Házból és a Lordok Házából/Felső Házból áll. Az Alsó Ház képviselőit egyéni választókerületi rendszerben 5 évre választják, míg a Lordok Háza tagjai évszázadok óta az arisztokrácia köreiből kerülnek ki, az egyes rétegek (világi-egyházi) megoszlása időről-időre változik, hogy milyen módon, azt az alábbiakban tekintjük át a Ház történetén keresztül.

XI. század: A Lordok Házának tagjai eredetileg azok az eredeti angol nemzetiségű emberek voltak, grófok, püspökök és más osztálybeliek, akik soha nem veszítették el a személyes jelenléthez való jogukat. Ők képviselték a Salisbury Bölcsek Tanácsát.¹ Az Angliai-Saxo király ezen tanács által volt irányítva minden fő kormányzati kérdésben. Minden Anglo-Saxo jog ezen tanács által volt jóváhagyva. A főpapok és nemesek (duke-herceg, earl-gróf), mint egyházi és világi lordok a Witenagemot-ban ültek. A hercegi rang az Anglo-Saxo időben alkalmanként hivatali rangként jelent meg és általában az „emberek vezetője” címként volt használatos,² míg a grófi cím ebben az időben a nemesi rangú születést jelentette, ám hivatalosan a „provincia kormányzójaként” volt ismeretes.³

Politikai elemzők szerint a Witenagemot-ot az eredeti angol Parlament általános választójog által évente delegálta. A Witan alapjába véve egy arisztokratikus intézmény volt, amely hatalmat gyakorolt a király fölött.

Normand hódítások időszaka: Az angolszász witan a királyi tanács egyházi és világi királyi hűbéresekből álló tanácsadó szervévé alakult át CURIA REGIS néven, amit Hódító Vilmos alapított.⁴

XIII. század: III. Henrik (1216–1272) királynak meggyűlt a baja a nemességgel, ugyanis rosszallásukat fejezték ki a királyi kiadások miatt, mint a Westminster Apátság újjáépítésének költségei vagy kampány kiadások, melyek az egyik

¹ SIR WILLIAM T. CHARLEY: *The crusade against the Constitution: An historical vindication of the House of Lords.* Sampson Low, Marston & Company, 1895.

² DONALD SHELL: *The House of Lords.* 1988, Philip Allan/Barnes & Noble Books.

³ SIR WILLIAM T. CHARLEY: i. m. 3. p., Hallam's Middle ages.

⁴ SIR WILLIAM T. CHARLEY: i. m. 5. p., See The Rise and Progress of the English Commonwealth.

fiatalabbik fiának a szicíliai trón megszerzéséhez kellett. Mindennek következményeként 1258-ban a főrendek megalkották az Oxfordi Intézkedéseket, melyek alapján megalakították az állandó bárói tanácsot, ami ellenőrizte a kulcsfontosságú intézkedéseket. A főrendiek vezetője Simon de Monfort, Leicester grófja volt. Az 1259-es Westminsteri intézkedések megreformálták a common law rendszerét.

III. Henrik végül megtagadta mindkét intézkedést, mellyel kivívta a bárók haragját. A polgárháború 1264-ben tört ki, kezdetben Simon de Monfort aratott sikereket. A konfliktus során azzal kereste a bárói támogatást, hogy jelenlétet ígért a lovagoknak a parlamentben. Ez volt az első alkalom, mikor a területek delegáltjai által a köznép képviselve volt.

De Monfort grófot megölték az Eveshami csatában (1265), de az ő általa elindított kezdeményezés, miszerint a képviselők részt vegyenek a parlamentben évről-évre napirendre került, mígnem standarddá vált. Tehát a modern képviseleti parlament gondolata tőle és ebből az időből származik.⁵

1275-ben I. Edward összehívta a parlamentet és úgy, mint Simon de Monfort, meghívta a képviselőket (akiket az ott élő emberek választottak) minden régióból és városból. Érkezéskor a képviselők 5 csoportba rendeződtek:

1. prelátusok (püspökök, apátok)
2. mágnások (grófok, bárók)
3. beosztott hivatalnokok
4. lovagok a kerületekből
5. állampolgárok a városokból.

Ezen ülés alkalmával megállapodtak adók kivetésében, amit a képviselőknek kellett behajtaniuk a területükön élő emberektől. A király a további témákat a prelátusok és mágnások bevonásával tárgyalta meg (a lordokkal), de amennyiben pénzre volt szüksége, összehívott egy újabb parlamentet.

XIV. század: III. Edward (1327–1377) uralkodása alatt elfogadottá vált, hogy parlamenti hozzájárulás nélkül nincsen adókivetés, alapvető elv még ma is. *1341-től külön ülésezik a parlament két háza,*⁶ az egyik a „képviselelőház” – a megyék, kerületek képviselőiből, a másik a „felsőház” – a vallási vezetők, az egyházi lordok (*Lord Spiritual*) és a mágnások, a világi lordok (*Lord Temporal*) részvételével.

XV. század: A világi lordok férfiak és tagságuk öröklődő, writek által vannak idézve az ülésekre, az uralkodó választja őket. A világi lordok elnevezése „főrendiek” lett (peers), ez 5 különböző rangú nemest foglal magába: *Herceg* (Duke), *Márki* (Marquess), *Gróf* (Earl), *Vikomt* (Viscount) és *Báró* (Baron).

XVI. század: 1539-ig az egyházi lordok tagjai püspökök, apátok és főrendek vezetői voltak, míg 1539. után csak a püspökök maradtak tagok az egyházi

⁵ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofL.BpReform.pdf>

⁶ DONALD SHELL: i. m. 6. p.

méltóságok közül a Felsőházban, ezzel első alkalommal a történelem során a világi lordok voltak többségben.

XVII. század: 1642-ben a polgárháború alatt a püspökök ki voltak zárva a Lordok Házából és csak 1661-ben a Papság törvényével (*Clergy Act*) tért vissza. 1649-ben a Ház szüneteltette magát, de 1660-ban újra kezdte a két kamara szerinti ülésézést.⁷

Az ülésezés visszaállítása után a Felsőház indítványozta, hogy a pénzügyi döntésekben kizárólagosságot kapjanak. A Képviselőház válaszul erre úgy határozott 1671-ben, hogy a lordok ne módosíthassák azon indítványokat, melyeket a képviselőház adóügyben terjeszt a király elé, majd 1678-ban azt is elérték, hogy csak a képviselőház lehet befolyással finaciális ügyekre.

1689-ben a *Bill of Rights*, amit az alsóház kezdeményezett, a parlament fennhatóságát a király fölé helyezte.⁸

XVIII. század: Az 1707-es Unió törvény (*Acts of Union*) által Skócia és 1800-tól Írország⁹ (1920-ig, Észak-Írország függetlenné válásáig) is delegál főrendieket a Lordok Házába. 1707-ben volt az első Nagy-Britanniai Parlament.

XIX. század: Az 1847-es Manchesteri Püspöki törvény által egyre csökkent a püspökök száma a Felső Kamarában, a legtöbb Ír és Walesi püspök feladta tagságát, mivel az egyház tekintélye rohamosan csökkent 1869 és 1920 között. A nyugdíj korhatárt elért püspökök elveszítik tagságukat a törvény értelmében.

1834-ben a templom és a Westminster Palota nagy része leégett. Sir Charles Barry és August Welby Pugin építette újjá. A Lordok háza egy picit kisebb (250 ülőhely), mint a Képviselőház, de nagyon impozáns belsőt kapott az új design keretében.

1876-ban született meg a Fellebbviteli Ítélezésről szóló törvény (*The Appellate Jurisdiction Act*), amely definiálta a Lordok Háza, mint Legfelsőbb bíróság funkcióját (Lords of Appeal in Ordinary) és meghatározta, hogy csak gyakorlattal rendelkező professzionális Law Lord ítélkezhet (eddig minden lord részt vehetett a bírói munkában). A Law Lordok az első tagjai a Második Kamarának, akik tagsága csak életük végéig szól (1958-tól vezették be az életre szóló tagságot).¹⁰

⁷ Uo. 7. p.

⁸ SIR WILLIAM T. CHARLEY: i. m. 66. p.

⁹ DONALD SHELL: i. m. 17. p.

¹⁰ Uo. 13. p.

*Reform és reformjavaslatok 1900 óta**A Lordok Házának 1900. évi összetétele és jogkörei*

A XIX. század végén a Lordok Házát örökölhető főrendi címmel rendelkező „peerek” (főrendek), valamint a skót és ír főrendek által választott, azokat képviselő peerek, továbbá egyházi főméltóságok, (26 rangidős püspök), és négy Lord of Appeal in Ordinary (fellebbviteli bírósági lord) alkották. Ez utóbbiaknak az 1876. és 1887. évi fellebbviteli ítélkezési hatásköréről szóló törvény értelmében egész életükre szóló (nem örökölhető) mandátumuk volt a Lordok Házában. A Csődeljárás miatti Kizárásról szóló 1871. évi törvény megakadályozta azt, hogy csődbe jutottak mandátummal, illetve szavazati joggal rendelkezzenek a Lordok Házában.

A Lordok Házának köz-, magán és alárendeltségi törvényalkotással kapcsolatos jogkörei azonosak az Alsó Házéval, azzal a kivétellel, hogy a lordok nem kezdeményezhettek, vagy módosíthattak rendkívüli adókra, hitelekre, és egyéb a köznépet sújtó terhekre vonatkozó törvényeket („*Commons financial privilege*” az Alsó Ház pénzügyi joghatósága). A Lordok Háza azonban megtartotta azt a ritkán gyakorolt jogát, hogy teljességgel elvessen bizonyos pénzügyi törvényalkotást.

Az 1880-as években számos sikertelen kísérlet történt a Liberális és Konzervatív főrendek részéről arra vonatkozóan, hogy megváltoztassák a tagságot és a Lordok Háza működését még hatékonyabbá tegyék.

Az Lordok Háza Reformja az Alsó Házban is megvitatásra került. A törvényhozásban öröklés jogán történő mandátumhoz jutást elutasító határozatokat vitattak meg 1886-ban és 1888-ban is, de egyik sem került elfogadásra.

A Lordok Házában a Konzervatív Párt javára történt politikai egyensúlyi eltolódás okozta 1893-ban a Gladstone-féle második Önkormányzati Törvényjavaslat (Home Rule Bill) bukását. Ez a bukás tette a Liberálisok és egyes Konzervatívok számára egyre kívánatosabbá a Lordok Háza összetételének, vagy jogköreinek, vagy pedig mindkettőnek bizonyos mértékű reformját.

A Rosebery-féle jelentés

1907-ben, amikor a Lordok Házán belüli többség hiánya miatt a Liberális kormány képtelen volt törvénybe iktatni néhány lényeges törvényjavaslatát, a Konzervatív Lord Newton beterjesztett egy törvényjavaslatot annak megszüntetésére, hogy az örökölhető főrendi címmel rendelkezőknek automatikusan joguk legyen mandátumhoz a Lordok Házában. „A törvényjavaslatot visszavonták, és Rosebery grófja elnökletével egy vizsgáló bizottságot állítottak fel, hogy vizsgálja meg a reformjavaslatokat. A bizottság 1908-ban tett jelentést, és Lord Newtont idézve egy 400 tagú Házat javasolt, akik főként olyan képviselők, akiket az egyik parlament valamennyi annak rendjébe tartozó tagja örökölhető címmel rendelkező képviselőnek választ meg,

továbbá kvalifikációjuk alapján (például volt kabinet-miniszterek), örökölhető főrendi címmel rendelkező peerek, valamint korlátozott számú nem örökölhető főrendi címmel rendelkező peerek. A jelentést követően azonban semmiféle intézkedés nem történt.”¹¹

A Parlamenteőről szóló 1911. évi törvény

1909-ben a Lordok 350 szavazattal 75 ellenében leszavazták Lloyd George költségvetését.¹² A Liberális kormány, amelyet 1910-ben újra választottak, reformjavaslatokat terjesztett be különösen a Ház összetételére vonatkozóan, mindeközben kifejtve „egy erélyes és hatékony Második Kamara” szükségességét; de egy a Liberálisok és Konzervatívok ugyancsak 1910-ben megtartott alkotmánnyal kapcsolatos értekezlete nem tudott egyezsége jutni egy Második Kamara jogköreit illetően.

1911-ben Lansdowne örgrófja, aki a Lordok Házában az Ellenzék vezére volt, beterjesztett egy törvényjavaslatot arra vonatkozóan, hogy a Lordok Házának főként ne közvetlenül választott tagjai legyenek. A törvényjavaslatot ejtették, amikor a kormány saját Parlamenteőről szóló javaslatát erőltette, amely ugyancsak a jogkörökkel foglalkozott, de előre sejtette, hogy foglalkozni fog a jövőben a Ház összetételével és a Lordok Háza és az Alsó Ház közötti kapcsolattal is. A törvényjavaslatot a Lordok Háza 1911 augusztusában elfogadta¹³ attól való félelmében, hogy nagyszámú Liberális peer mandátumot hoznak létre a törvény elfogadásának biztosítására.

A törvény cikkelyei:

- „A Házelnök által költségvetési törvényjavaslatoknak minősített törvények azzal a céllal, hogy módosítás nélkül megkapják a királyi szentesítést az Alsó Házból való felküldést követő egy hónapon belül, illetve legalább egy hónappal a parlamenti ülősszak vége előtt.
- Minden egyéb közjogi törvényjavaslat, a parlament időtartama kiterjesztésének kivételével, amely Parlamenti törvénné válik a Lordok Háza beleegyezése nélkül, amennyiben azt az Alsó Ház három egymást követő ülősszak során elfogadja az első Második Olvasat (Second Reading) és az Alsó Házban való elfogadás közötti két éven belül, és amennyiben legalább egy hónappal az egyes ülősszakok vége előtt felküldték a Lordok Házába.
- Egy Parlament maximális időtartamának hétről öt évre való csökkentése.”¹⁴

¹¹ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf>

¹² DONALD SHELL: i. m. 9. p.

¹³ Uo.

¹⁴ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf>

1918. évi Bryce jelentés

Az 1911. évi Parlamenteiről szóló törvényt széles körben átmeneti intézkedésnek tekintették. Az Asquith kormány egy Kormánybizottságot állított fel a további reform átgondolása céljából, hallgatólagosan belefoglalva azt a Törvény előszavába; a Bizottság soha nem tett jelentést a Kabinetnek. 1917-ben Viscount Bryce elnökletével mindkét Ház 15 tagjából álló értekezletét bízták meg azzal, hogy gondolja át egy megreformált Második Kamara összetételét és jogköreit. Ez az értekezlet 1918-ban tett jelentést, és egyezsége jutott a funkciók és az összetétel általános elvei és a különleges javaslatok tekintetében.

„A Bryce-féle javaslatok a következők voltak:

- A „Common Bill”-ek (szokásjogi törvényjavaslatok) megvizsgálása és revíziója.
- Viszonylag nem-vitatható törvényjavaslatok kezdeményezése.
- „Mindössze annyi (vagy nem több) halasztás közbeiktatása egy törvényjavaslat törvénnyé való királyi szentesítése között, amennyire szükség lehet ahhoz, hogy a nemzet megfelelő mértékben kifejezhesse az arra vonatkozó véleményét”.
- A vezérelv általános kérdéseinek megvitatása.
- 246, országgyűlési képviselők regionális csoportja által nem közvetlenül választott tag.
- 81, a két Ház Közös Állandó Bizottsága által választott tag. (Valamennyi örökölhető főrendi címmel rendelkező peer, vagy püspök és 51 másik).
- „Law Lordok” (az angol felsőház jogtanácsosa és tagja) ex officio mandátummal rendelkezzenek.
- Az „ex officio” tagok kivételével minden tag 12 évre szóló mandátummal rendelkezzen, egyharmada minden negyedik évben nyugdíjba vonul.
- Örökölhető főrendi címmel rendelkező peerek, akik nem lettek tagok, választhatók legyenek az Alsó Házba.
- Teljes jogkör nem pénzügyi törvényhozás esetében.
- Nincs jogkörrel ruházva tisztán pénzügyekkel foglalkozó törvényhozás módosítására, vagy elutasítására; (a két Ház egy kis Közös Állandó Bizottsága által meghatározva).
- A két Ház közötti nézeteltéréseket a két Ház legfeljebb 30 tagjából álló „Free Conference Committee” bizottság rendezi.
- Bizonyos körülmények között egy az Alsó Ház vagy a Free Conference megfelelő többsége által jóváhagyott törvényjavaslat törvénnyé válhat a Második Kamara egyetértése nélkül is.”¹⁵

A Bizottság 1918-ban készítette el jelentését, amikor a kormány a háborúval volt elfoglalva, és semmiféle intézkedés nem történt a jelentésben foglaltak foganatosítására.

¹⁵ <http://www.parliament.uk/documents/upload/Hofl.BpReform.pdf>

Az 1920-as és 1930-as évek

Az 1920., 1921. és 1922. évi trónbeszédok a reformmal foglalkoztak, és egy másik kormánybizottságot állítottak fel ennek átgondolására. A bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a koalíciós kormány nem tudja elfogadni Bryce javaslatait, mert azok nem lennének elfogadhatók az Alsó Ház, vagy általában az ország számára. Így azután a kormány 1922-ben saját javaslatait terjesztette be, amelyek a következőket javasolták:

- „350, kívülről, közvetlenül vagy közvetve választott tag.
- Saját rendjük által választott örökölhető főrendi címmel rendelkező peerek.
- A Király(nő) által kinevezett tagok „számukat minden esetben a törvény határozza meg”.
- A pénzügyi törvényhozásra vonatkozó javaslatok, a Bryce-jelentéshez hasonlóan.
- A Parlamenteiről szólónak vonatkoznia kell valamennyi egyéb törvényhozásra is, kivételt képeznek a Lordok Háza alaptörvényének megváltoztatására vonatkozó intézkedések”.¹⁶

A határozatokat 1922 júliusában ködösségük miatt bírálták a Lordok Házában; a vitát elnapolták őszig, azonban újrakezdésére soha nem került sor.

Az 1924-ben választott Konzervatív kormány továbbra is fontosnak tekintette a reformot, és 1925-ben kinevezett egy kormánybizottságot, amely 1927-ben tett jelentést munkájáról, az 1922. évihez hasonló javaslatokkal. Ezeket kedvezőbben fogadták a Lordok Házában, mint az 1922-es döntéseket, ugyanakkor az Alsó Házban bíráltak a Munkáspárti és egyes Konzervatív képviselők. A javaslatokat azután 1927 nyarán ejtették.¹⁷

Egyszerű képviselőkről szóló törvényjavaslatokat terjesztettek be Konzervatív peerek 1929-ben, 1933-ban és 1935-ben; a kormány azonban nem foglalkozott azokkal. Viscount Elibank-nek nem örökölhető mandátumú peerekről szóló törvényjavaslatát 1929-ben a Második Olvasat előtt még visszavonták; a Salisbury ögrórfjának a Parlament reformjáról szóló törvényjavaslatát és Lord Rockley nem örökölhető mandátumú peerektől szóló törvényjavaslatának Második Olvasatára 1934-ben és 1935-ben került sor, de nem jutott el a bizottsáig; Lord Rankeillour 1911. évi Parlamenteiről szóló törvényét (módosítás) a Második Olvasat előtt 1935-ben visszavonták.

A Parlamenteiről szóló 1949. évi törvény

A Munkáspárti kormány 1947-ben beterjesztett az Alsó Házba egy Parlamenteiről szóló törvényjavaslatot, hogy megvédje saját törvényjavaslatait annak az országgyűlésnek a negyedik ülészakájában. A Konzervatívok és a Liberálisok részéről gyakorolt nyomás kieroszakolta a Második Olvasat elnapolását és

¹⁶ http://www.parliament.uk/documents/upload/HofL_BpReform.pdf

¹⁷ DONALD SHELL: i. m. 11. p.

megbeszélésekre került sor a pártvezetők között. Az értekezleten megvitatták mind a *jogkörök*, mind az *összetétel kérdését*, mint egymással összefüggő kérdéseket. Puhatólózó egységre került sor egy megreformált Ház szerepéről és összetételéről szóló egyes elveket illetően, különös tekintettel arra, hogy „ez kiegészítője, de nem riválisa lehet az Alsó Háznak, hogy nem szabad állandó többséget biztosítani egyik politikai pártnak sem, hogy az öröklés jogúság nem tekinthető egy megreformált Második Kamarába való felvételre alkalmas kvalifikációnak, és hogy nők is alkalmasak arra, hogy kinevezzék őket Parlamenti Lord tisztségre. A tárgyalások 1948 áprilisában megszakadtak a Parlament által kiszabható halasztás időtartamát illetően.

E sikertelenséget követően a Lordok Háza elvetette a Második Olvasatban a Parlamente-ről szóló törvényjavaslatot. Ezután a törvényjavaslat 1949-ben emelkedett törvényerőre az 1911. évi Parlamente-ről szóló Törvény értelmében, csupán a harmadik ily módon elfogadott törvényjavaslatként. Az 1949. évi Parlamente-ről szóló törvény úgy módosította az 1911. évi törvényt, hogy azoknak az ülésszakoknak a számát, amelyeken az Alsó Háznak el kell fogadnia egy törvényjavaslatot háromról kettőre, valamint a Második Olvasat és az alsó házi végleges elfogadás közötti időtartamot két évről egyre csökkentette.¹⁸

Az 1951. évi Konzervatív választási manifesztum ígéretet tett egy összpárti értekezlet újra összehívására a Lordok Háza reformjának megvitatása céljából. 1953-ban Viscount Simon beterjesztett egy a nem örökölheto mandátumra vonatkozó törvényjavaslatot, és a Konzervatív kormány felkérte a Liberális és a Munkáspárti pártvezéreket annak megvitatására, azonban Attlee a Munkáspárt részéről nem volt hajlandó részt venni azon, és így nem került sor az értekezlet megtartására.

1958. évi Távolmaradási engedély

1958-ban kísérletet tettek annak a bírálatnak a megoldására, hogy a Lordok Házában csupán szavazáskor megjelenő tagok, illetve ritkán jelenlevő tagok egyszerre megjelentek a Házban, hogy így eldöntsék a szavazás eredményét. Ezért módosították a házszabályokat annak lehetővé tételére, hogy azok a peerek, akik nem kívántak, vagy nem tudtak rendszeresen megjelenni a Házban, távolmaradási engedélyt kérhessenek. (Távolmaradási engedéllyel rendelkező lordnak nem kell megjelennie a Ház ülésein mindaddig, amíg engedélye érvényes, illetve amíg az visszavonásra nem kerül, kivéve hűség eskütétel esetét. Legalább egy hónapos határidővel lehet az engedélyt visszavonni).

1958. évi Nem örökölheto főrendi címről szóló törvény

A Macmillan Konzervatív kormány kezdeményezte az 1958. évi Nem örökölheto főrendi címről szóló törvényt. Ez felhatalmazta a Király(nő)t, hogy nem örökölheto főrendi címet hozzon létre mind a férfiak, mind – most először

¹⁸ DONALD SHELL: i. m. 12. p.

– nők részére, akik fel lesznek jogosítva, hogy mandátumuk legyen és szavazhassanak a Lordok Házában, és akiknek főrendi címük haláluk esetén szűnik meg.

1963. évi főrendi címről szóló törvény

Nem örökölhető női főrendi rangot a nem örökölhető főrendi címről szóló törvény értelmében neveztek ki, de az örökölhető főrendi ranggal rendelkező nők még mindig nem juthattak mandátumhoz a Lordok Házában. Ugyancsak nem volt lehetőség a főrendi címről való lemondásra. Az 1960-61. évi Stansgate eset világított rá erre a problémára, amikor hosszú vita után Anthony Wedgewood Benn-t kizárták az Alsó Házból Stansgate ögrófia utódlását követően.

Egy Közös Bizottság vette fontolóra ezt az esetet és más ügyeket, és 1962-ben jelentést terjesztett be. Ebben ajánlotta a főrendi címről való lemondás lehetőségét, amely cím „alvó maradna”, és normál módon átszállna az örököse. A főrendi címről lemondó személy jogosult lenne, hogy szavazzon parlamenti választásokkor, valamint az Alsó Házba való beválasztásra. Főrendi címet viselő nőket saját jogukon fel kell venni a Lordok Házába, és ugyanazoknak a kizárási feltételeknek kell rájuk is érvényeseknek lenniük az Alsó Házba való beválasztásuk és tagságuk tekintetében, mint az örökölhető főrendi címmel rendelkezőkre.

A jelentés kedvező fogadtatásban részesült, és a Macmillan kormány által kezdeményezett 1963. évi Főrendi címről szóló törvény léptette hatályba ajánlásainak többségét. Főrendi címmel rendelkező nőket saját jogukon felvették a Lordok Házába, akárcsak valamennyi skót főrendet. A Skót képviselői peerek rendszerét eltörölték.¹⁹ „A törvény továbbá lehetővé tette az örökölhető főrendi címmel rendelkezőknek, hogy egész életükre vonatkozóan lemondjanak címükről”.²⁰

1966-tól 1970-ig hatalmon levő Munkáspárti kormány reformkísérletei

Az 1966. évi munkáspárti választási manifesztum azt ígérte, hogy törvényjavaslatot terjeszt be, hogy „megvédje az Alsó Ház által jóváhagyott intézkedéseket a Lordok Házában előforduló halogatás, vagy megghiúsítás okozta bukástól.”

Az 1967–68. évi trónbeszéd a következőt szögezte le:

„Törvényjavaslat beterjesztésére kerül sor azzal a céllal, hogy korlátozzák a Lordok Háza jogköreit és felszámolják azok jelenlegi örökölhetőségi alapját, így módon lehetővé téve annak modern parlamentáris keretek közötti fejlődését. Kormányom készen áll az ilyen fontosságú alkotmányváltoztatásnak megfelelő tárgyalások kezdésére.”²¹

¹⁹ Uo. 16. p.

²⁰ Uo.

²¹ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf>

A Lordok Háza reformjáról szóló pártközi tárgyalásokra a pártvezetők 1967 novemberétől 1968 júniusáig tartó értekezletén került sor, és megfelelő megegyezésre sikerült jutni a Lordok Házának összetételét és jogköreit célzó átfogó reformra vonatkozóan. A tárgyalásokat azt követően szakította meg a kormány, hogy a Konzervatív ellenzéki vezetés tanácsára a Lordok Háza elvetette az 1968. évi Dél-Rhodéziai (ENSZ szankciós) határozatot. Az értekezlet berekesztése miatt az Ellenzéki pártok nem kötelezték el magukat a javaslatok mellett, azonban a kormány elhatározta, hogy tovább folytatja az értekezlet keretében kidolgozott tervezetet, és 1968. novemberében kiadott egy Fehér Könyvet (White Paper).

A White Paper – Lordok Házának Reformja – az alábbiakat javasolta:

- „Két-harmados Ház;
- 230 szavazati joggal rendelkező kinevezett peer, akiknek meg kell felelniük bizonyos követelményeknek (főként a Ház ülésein való rendszeres részvétel);
- Szavazati joggal nem rendelkező tagok, akik teljes jogúan részt vehetnek a vitákban és a bizottságokban;
- A főrendi cím öröklése nem foglalja többé magában a jogot egy mandátumra a Házban;
- Utódlás útján szerzett meglevő főrendek nem-szavazó tagjai lesznek a megreformált Háznak, vagy nem örökölhető főrendi címmel rendelkező peerekké nevezhetők ki, hogy ily módon továbbra is szavazó tagokként aktívan részt vehessen a Ház munkájában;
- A kormánynak kis többsége legyen az egész Házban;
- A megreformált Háznak joga legyen a nem-pénzügyi közjogi törvényjavaslat elfogadása kérdésében a két Ház közötti egyet nem értés időpontjától számított 6 hónapos halasztásra. E halasztást követően a törvénytervezetet be lehessen nyújtani királyi szentesítésre az Alsó Ház határozata alapján;
- A Lordok Háza felszólíthassa az Alsó Házat az alárendeltségi törvényjavaslat újra gondolására, de ne legyen joga azt teljességgel elvetni”.²²

A Lordok Házában tartott háromnapos vitát követően a Fehér Könyvet 251 szavazattal 56 ellenében jóváhagyták. Az Alsó Házban folytatott vita során sokkal élesebben bírálták a kormány javaslatait, részben olyan patronálás kiterjesztése miatt, amely egy kinevezett és fizetett Felső Házat hozna létre, és a miatt a politikai hatalom miatt, amelyet a javaslatok a Lordok Háza Crossbench (független) szavazó tagjainak juttatnának. Az intézkedést támogató két Front Bench-i (kormánytag) képviselőktől eltekintve, a vitában felszólaló tagok élesen elleneztek a javaslatot. A kormány részéről képviselőknek szóló nyomatékos felszólítással a szavazáson való megjelenésre (three-line whip) önkéntes

²² Uo.

szavazással a Konzervatív és a Liberális pártok részéről, a White Paper elvetésére vonatkozó indítványt 270 szavazattal 159 ellenében leszavazták.

A White Paperről szóló alsó házi vita során mutatott szembenállás ellenére, a kormány úgy határozott, hogy tiszteletben tartja a választási manifesztumában tett ígéretét, és 1968-ban beterjesztett egy parlamentről szóló törvényjavaslatot (2. sz.), hogy megtegye a megfelelő törvényhozási intézkedést a White Paper javaslatainak megvalósításához szükséges alkotmányváltoztatások céljából. A törvényjavaslat Második Olvasatára 1969. február 3-án került sor az Alsó Házban 285 szavazattal 185 ellenében, amely alacsonyabb többségű volt, mint az előző ősszel. Alkotmánnyal összefüggő törvényjavaslatként, a Committee Stage-re (a törvényalkotás parlamenti bizottsági szakasza) az Alsó Házban került sor, egy olyan eljárásra, amely lehetőséget biztosított a törvényjavaslat ellenzőinek az eljárás meghosszabbítására és nagyszámú módosítás benyújtására. Az Ellenzék nem volt hajlandó együttműködni a „guillotine működtetésében”; és miután a Ház 11 napot töltött a Bizottságban (több mint 80 órát), és mindössze a bevezető összefoglalást és az első 5 cikkelyt (20-ból) tárgyalták meg, a miniszterelnök 1969. április 17-én bejelentette a törvényjavaslat visszavonását.

Az 1970-es és 1980-as évek

A Parlamentről szóló törvényjavaslat (2. sz.) bukása után, a teljes megszüntetést támogatók a Munkáspártban még jobban előtérbe kerültek.²³ A megszüntetést támogatók álláspontját erősítették azok az állítások, hogy a Lordok Háza akadályozta az 1974-ben megválasztott Munkáspárti kormány törvényhozási programját. 1978-ban a Munkáspárt Országos Végrehajtó Bizottsága közzétett egy nyilatkozatot a kormány szervezetéről és a Lordok Házáról. Ebben azt állította, hogy a Lordok Háza egy „idejét múlt intézmény”, hogy egy választott második kamara kihívást jelenthetne az Alsó Ház számára, és hogy egy tisztán kinevezett tagokból álló kamara a patronálás elfogadhatatlan kiterjesztését képviselné. Ezért a megszüntetés előnyösebb lenne a reformnál.

Részben e fenyegetésre való válaszként, a Konzervatív párt egyes prominens személyiségei az 1970-es évek végén elkezdték tanulmányozni a reformot. Az a meggyőződés is bátorította őket, hogy a Lordok Háza nem elég erősen ellenezte a Munkáspárti kormányt. A Konzervatívok úgy gondolták, hogy az 1974-ben a szavazatok kevesebb, mint 40 %-ával megválasztott kormánynak nem volt meg a legitimitása és ezért a szükséges autoritása, és a Lordok Házának reformja bátorítást adna neki, hogy erőteljesebben tevékenykedjék a kormánnyal szemben. St Marylebone's Dimbleby-i előadásában Lord Hailsham támogatta a reformot egy szélesebb körű alkotmányos rendezés részeként a következő kormány megnövelt hatalma ellenőrzésének segítése céljából. 1978-ban Hirsell Lord Home elnökletével létrejött Konzervatív bizottság olyan kamarát javasolt, amelyben a tagok kétharmadát választanák, és egyharmadát kineveznék. A

²³ DONALD SHELL: i. m. 21. p.

Liberális párt a reformot a kormány szélesebb körű federális átszervezésének részeként javasolta.

A Konzervatív párt 1979-es hatalomra kerülése után a Lordok Házának reformját nem folytatták. Valójában 1964 óta az először 1983-ban adományozott öröklődő főrendi címeket William Whitley és George Thomas kapta. Ezzel szemben az 1983-as munkáspárti manifesztum azt mondta:

„Amilyen gyorsan csak lehetséges lépéseket fogunk tenni az antidemokratikus Lordok Házának megszüntetésére, és közbenső intézkedésként, a Parlament első ülésszaka alatt beterjesztünk egy törvényjavaslatot törvényhozási jogköreinek megvonására – a parlamenti életre vonatkozó jogkörök kivételével.”²⁴

1990–2002

A Munkáspárt az 1992-es országos választásokkor felhagyott a Lordok Háza megszüntetésével kapcsolatos álláspontjával, és helyette annak reformját javasolta. 1996 februárjában a John Smith emlékünnepeken tartott beszédében Tony Blair, a Munkáspárt vezére kétlépcsős reformot támogatott, az első az örökölhető főrendi címek eltörlése és a második a Lordok Háza összetételének és jogköreinek átfogó reformja lenne. Viscount Cranborne, Konzervatív vezér azt állította, hogy az örökölhető főrendi cím eltörlése annak pontos, világos meghatározása nélkül, hogy miről is van szó, helytelen lenne, és hogy egy csupán kinevezett tagokból álló Kamara sokkal kevésbé lenne a kormánytól független, mint az örökölhető és nem örökölhető főrendi címmel rendelkező peerekből álló vegyes kamara.²⁵

Az 1997-es országos választásokat követően a Munkáspárt betartotta a Lordok Háza reformjával kapcsolatos manifesztum ígéretét, a Királynő 1998. novemberi beszédében szereplő törvényjavaslattal, valamint az örökölhető főrendi címmel rendelkezők azon automatikus jogának eltörlésére vonatkozó törvényjavaslattal, hogy mandátummal rendelkezzenek és szavazhassanak a Házban, mindezt „a reformfolyamat első állomásaként” tekintették.

1999. évi, Lordok Házáról szóló törvény

A törvényjavaslatnak az Alsó Házba való beterjesztése előtt (1999. január 19.) megegyezés jött létre (1998. december 2.) a Kormány és az akkori Konzervatív ellenzék vezére Cranborne örgróf között, hogy 92 örökölhető főrendi címmel rendelkező peer (durván 10 %) a reform második állomásáig maradhat.

A törvényjavaslat első olvasatára 1999. március 17-én került sor a Lordok Házában. Bizottsági szinten elfogadásra került 1999. május 11-én egy módosítás a 92 peer felmentéséről, amelyet az akkori Crossbench (független) peerek vezetője, Lord Weaherill nyújtott be.

²⁴ http://www.parliament.uk/documents/upload/HofL_BpReform.pdf

²⁵ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-060.pdf>

„A módosítás 75 örökölhető főrendi címmel rendelkező peer saját pártja, vagy Crossbench csoportok általi megválasztásáról (42 Konzervatív, 28 Crossbencher, független, 3 Liberális demokrata és 2 munkáspárti), valamint 15 örökölhető főrendi címmel rendelkező peernek az egész ház mint házelnök helyettesek vagy bizottsági elnökök általi megválasztásáról rendelkezett. Két örökölhető címet, az Earl Marshal (a Címerügyi Hivatal élén álló személy) és a Lord Great Chamberlain (főkamarás) királyi adományozásáról, megtartottak. A választásokra októberben került sor.”²⁶

A Lordok Házáról szóló törvényjavaslat 1999. november 11-én nyerte el a királyi jóváhagyást.

A törvényjavaslatnak Parlamentbe való beterjesztésével egyidejűleg egy kormányoldali Fehér Könyv „*A Parlament modernizálása: A Lordok Házának reformja*” került közzétételre (1999. január 20.), és egy Lord Wakeham által vezetett királyi bizottságot állítottak fel a Második Kamara szerepének és funkciójának, valamint összeállítási módszerének megvizsgálására.

A Lordok Házának reformjával foglalkozó Királyi Bizottság

A Királyi Bizottság „Ház a jövő számára” c. jelentése (2000. január 20.) lényegében egy többségében kinevezett tagokból álló kamarát javasolt, három választási modellel és minimum 65 illetve maximum 195 taggal; továbbá a Ház törvényhozási jogköreinek néhány változtatását, 12–15 évre szóló szolgálati időt és egy a törvény által szabályozott Kinevező Bizottságot.

A reform második állomása

A Munkáspártot 2001 júniusában újra megválasztották, és az eleget tett annak a manifesztumi ígéretének, hogy egy 2001. november 7-én kiadott, „*A Lordok Háza, a reform befejezése*” c. Fehér Könyvvel befejezi a Lordok Háza reformját. A White Paper egy nagyrészt kinevezéssel létrejött Házat javasolt, 120 választott taggal. Ez széles körű bírálatot váltott ki a konzultációs időszakban, amely 2002. január 31-én fejeződött be, különösképpen a választott tagok alacsony részaránya tekintetében.

2002 májusában a kormány bejelentette egy mindkét Házból álló közös bizottság felállítását a Második Kamara összetételének, jogköreinek, szerepének és autoritásának megvizsgálására, hogy tegyen opciókat tartalmazó jelentést mindkét Háznak a megvitatás céljából. A Bizottság 2002 júliusában kezdte meg munkáját.

A Lordok Háza, mint Legfelsőbb Bíróság

A Lordok Háza a legfelsőbb szintű bírói fórum az egész szigeten a polgári jog területén és Anglia, Wales és Észak-Írország büntető ügyeiben (Skót büntető

²⁶ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf>

ügyek nem tartoznak ide). Ez egy szokatlan konstrukció, mikor a legfelsőbb bírói fórum a Parlament részét képezi, hiszen a legtöbb demokráciában elkülönül a törvényhozói és bírói fórum. Ezért a Kormány megalapítja az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bíróságát, ami fizikailag elkülönül a Parlamentiől és 2008 októberétől fog működni, a jelenlegi rendszert folytatva.

A Lordok Háza ítélezési gyakorlata 600 éves múlttal rendelkezik, mint a Parlamenti Legfelsőbb Bíróság. A képviselőház 1399 óta nem vesz részt az ítékezésben.

Az 1876-os Fellebbviteli törvény (The Appellate Jurisdiction Act) alapvetően meghatározta, hogyan hallgatja a ház az ügyeket, lefektette annak alapvető szabályait. Csak kérelemmel lehet a bírósághoz fordulni, ezen kérelmek befogadásáról egy 3 fős bírói bizottság dönt. Ebben nagy szerepet játszik az, hogy maga az ügy, illetve az általa képviselt probléma milyen fontossággal bír a társadalom számára, mennyiben kell abban a Háznak állást foglalnia. A „law lordok” évente kb. 350 kérelmet kapnak, ebből 100-t fogadnak be.²⁷

A Ház hatszáz éves ítélezési gyakorlata során minden tag részt vehetett ebben, ezt csak az 1876-os törvény változtatta meg, de az igen radikálisan. Ettől kezdve csak jogi végzettségű, magas szakmai tekintélynek örvendő és kiemelkedő gyakorlattal rendelkező szakemberek alkotják a Legfelsőbb Bírói Fórumot. A 12 bíró a Királynő által van kinevezve a Miniszterelnök javaslatára, aki rendszerint a szenior bírói fórumból kerül ki az Egyesült Királyság minden területéről. Ők voltak valójában az elsők, akik tagsága nem örökölhető, az csak élethosszig tart. (82 évvel később alkották meg a nem örökölhető címekről szóló törvényt, 1958-ban a Life Peerages Act-et). Ezek a bírók teljes munkaidőben ítéleznek, ezért fizetést kapnak, ám nem a Lordok Házától, hanem a „Consolidated Fund”-tól, ezzel is kihangsúlyozva függetlenségüket.

Ezen lordok teljes jogú tagja a Felső Háznak, felszólalhatnak bármely napirendi pontnál, szavazhatnak minden vitában. A gyakorlatban ritkán gyakorolják e jogaikat, inkább csak a nyugdíjkorhatár elérését követően, ami az esetükben a 75. életév. Igazából nem is tehetik ezt mindenféle korlát nélkül, hiszen politikai véleményt nem alkothatnak, attól kifejezetten tartózkodnak is, nehogy a későbbi ügyek kapcsán pártatlanságuk csorbát szenvedjen egy előzetesen vállalt vita kapcsán. Azonban amint elérik a 75. életévet, a Ház tagjai maradnak és igen aktívan bekapcsolódnak, szerepet vállalnak a vitákban.

A jogi munkán túl a lordokat gyakran felkérlik fontosabb társadalmi események kapcsán a szerepvállalásra, gyakran órákat adnak, meghatározó szereplői a jogi karoknak. Diplomata funkciójuk is van, ők az angol jogi rendszer – a common law nagykövetei.²⁸

A bírák hétfőtől csütörtökig üléseznek, amikor a Parlament is dolgozik. A tárgyalásokon bárki jelen lehet, azok nyilvánosak. A Fellebbezési Bizottság általában 5 bíróból áll (néha 7 vagy 9), rendszerint a rangidős bíró elnököl a tárgyaláson. A jogi képviselőknek parókát és talárt kell viselniük. A felperes

²⁷ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpJudicial.pdf>

²⁸ Uo.

képviselőjét hallgatják meg elsőként, majd az alperesé következik és végül a felperesi védő reagálhat az elmondottakra. A meghallgatást követően az ügyvédek elhagyják a szobát, és a bírák kezdik megvitatni az ügyet, a legfiatalabb bíró álláspontját hallgatják meg elsőként. Az ítélet megalkotásában csak a bírák vesznek részt, habár a Ház bármely tagja jelen lehet. Az ítélet kihirdetése délelőtt 9:45-kor van csütörtökön, néhány héttel a meghallgatás után.²⁹

A Lordok Háza tagsága

A kezdetektől fogva, mint a feudális nagyurak és a vezető papok csoportosulása meghatározó, központi szerepet játszottak az angol parlamentáris rendszerben. A tagoknak halálukig megvan az ülésezési és szavazati joguk, ám az örökölhető tagság egy része a mai napig megmaradt. A mai, folyamatban lévő változások végül egy megreformált intézményt hoznak majd létre. A mai rendszer szerint négy fő kategóriába sorolható a Lordok Háza tagsági rendszere:

1. *„Élethosszig tartó tagság:* a többség ebbe a csoportba tartozik, mintegy hatszázan (a hétszázas összlétszámból). Alapvetően a korona által vannak kinevezve, de ez a gyakorlatban már csak formalitás, a miniszterelnök javaslatára történik a cím adományozása.

2. *Jogi Lordok (a Legfelsőbb bírák):* a gyakorlatban ők voltak az első élethosszig tartó tagságú lordok. Az 1876-os Fellebbviteli Törvény óta erre a rangra 12 bírót neveznek ki. Jelenleg ez a rendszer felülvizsgálat és reform alatt van, hiszen ezt a Legfelsőbb bírói fórumot le akarják választani a Parlamenteől, kiemelve őket a törvénykezés rendszeréből.

3. *Érsekek és püspökök:* Canterbury és York érseke, Durham püspöke, London és Winchester és további 21 egyházmegyei püspöknek van helye a Házban. Amikor nyugdíjba mennek, azzal a tagságuk megszűnik a házban.

4. *Választott, örökös tagság:* Az 1999-es Lordok Háza törvény véget vetett az örökölhető tagságnak. Eddig az időpontig 700 örökölhető tagságú lord volt. A törvény értelmében mára csak 92 ilyen tagságú lord maradt, a következő reformok életben lépéséig.”³⁰

A 92 fő összetétele a következőképpen alakul: 15 fő „office-holder”, az egész ház által választva, 75 fő vagy a politikai pártok által delegálva, vagy mint függetlenek, 2 fő – az egyik a „The Lord Great Chamberlain”, aki a Királynőt képviseli a parlamentben és az „Earl Marshal”, aki a ceremóniákért felelős (pl. a parlament Királynő általi megnyitása).

A Lordok Háza tagja a politikai pártok szerint rendeződnek, többnyire úgy, mint a Képviselőházban. A nagy különbség az, hogy ők nem képviselnek választókerületeket és sokan közülük nem tagjai egyik politikai pártnak sem. Ez utóbbiak a Függetlenek vagy más szóval „Crossbenchers”. A legkisebb csoportot pedig azok alkotják, akik nem tagjai egyik körnek sem.

²⁹ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpJudicial.pdf>

³⁰ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpmembership.pdf>

„Mindezek alapján 2005 márciusában a tagok a következőképpen oszlanak meg:

1. Konzervatív Párt – 203 fő
2. Munkás Párt – 202 fő
3. Liberális Demokrata Párt – 69 fő
4. Függetlenek – 183 fő
5. Egyháziak – 25 fő
6. Egyéb – 11 fő”.³¹

Mint az az előbbiekből is kitűnik, ez az ősi arisztokratikus rendszer azért tud a mai napig is a világ legrégebbi parlamentjeként működni, mert a történelem során mindig alkalmazkodott a politika, társadalom változásaira. A rengeteg reformkísérlet, még ha kísérleti szakban is maradt – mindig fönntartotta az igényt az éppen kívánatos változtatásokra, mindig megfelelő „jelző őrre” volt a modernizálásnak. Nagyszerű, igen meghatározó élmény volt ennek a hagyományokat mélyen tisztelő, ám mégis az újítások előtt nyitva álló ősi rendszernek a tagjaként részt vállalni a Ház munkájában.

Őszintén remélem, hogy az elindított reformtörekvések (a Legfelsőbb Bíróság szerkezeti elkülönülése, tagság-reformja – örökös tagság megszüntetése, törvényalkotási eljárás egyszerűsítése) révbe érnek, ezzel is újra és újra alkalmassá téve a Felső Házat a konstruktív munkára.

Felhasznált irodalom

Donald Shell: The House of Lords. Philip Allan/Barnes & Noble Books, 1988.
Sir William T. Charley: The crusade against the Constitution: An historical vindication of the House of Lords. Sampson Low, Marston & Company, 1895.

<http://www.parliament.uk> weboldal, House of Lords

http://www.parliament.uk/about_lords/history.cfm

<http://www.parliament.uk/works/lords.cfm>

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/19990034.htm>

<http://www.parliament.uk/works/parliament.cfm#sdemonfo>

<http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpJudicial.pdf>

³¹ <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpmembership.pdf>

LAURA JUHÁSZ

HISTORY OF THE HOUSE OF LORDS

(Summary)

The British Parliament the oldest operating parliament around the world. This short study briefly considers the bicameral/two-chamber principle and glances back at the development of the British Parliament. The bicameral structure of the House indeed the House of Commons/Lower House and the House of Lords/Upper House. How pronounced is the power of the House within the whole business? What influence have the reforms had within the membership of the House of Lords? I gave a broad overview of these questions.

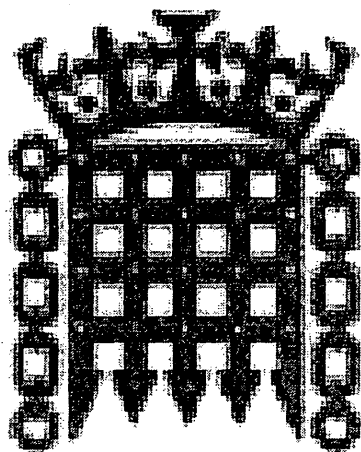
The House of Lords is a paradox. During the centuries its decay and collapse were predicted, but it survived by its reforms and changes all the time.

The origins of the House of Lords is from the 11th century when the aristocrat composed the Salisbury Committee that led the king. The first date when the Parliament sat separately is 1341, the Upper House was contributed by Lord Spiritual (religious leader) and Lord Temporal (magnates). The next three centuries no relevant action was taken in the Houses.

The first parliament session of Great Britain, which meant the participation of Scotland and Ireland, was held in the 18th century. In the following century the Appellate Jurisdiction Act defined the role of the House as a Lords of Appeal, to create the first life-long peers. Reforms were difficult to carry that is why the change was rather slow in the 19th century. The most relevant reform proposals are the following:

- the Parliament Act 1911,
- the Parliament Act 1949,
- Leave of Absence 1958,
- The Peerage Act 1963,
- The House of Lords Act 1999.

Hopefully all the reforms being in process will pass through and the House of Lords will remain a suitable body to do constructive work in the Parliament, it has always done during the history.



HOUSE of LORDS

A Lordok Háza címere

KUN ATTILA

A multinacionális vállalatok „önkéntes” szociális felelősségéről az ILO, az OECD és az ENSZ kezdeményezései tükrében

1. Bevezetés

Tapasztalati tényként könyvelhetjük el, hogy napjainkban valamifajta ambivalens, kettős sztereotípiá tapad a multinacionális vállalatok működéséhez: *egyrészt* sokan úgy érezhetik, hogy a „profitéhes multik” mit sem törődnek alkalmazottaik és a társadalom szociális érdekeivel, *másrészt* ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy – legalább a cég jó híre, márkaimázsa végett – a vállalatok igyekeznek etikai normáknak is megfelelni, és legalább a felszínen társadalmilag felelős pozícióban tetszelegni. Az első körülmény igazságát („szociális érzéketlenség” kritikája) jól szimbolizálják a közelmúlt nagy nyilvánosságot kapott bojkottfelhívásai, vállalati botrányai (pl. az Ikea, a Nestlé, a C&A, a Triumph vagy a Nike elleni gyermekmunka- és „sweatshop”-vádak;¹ a Shell állítólagos környezetszennyezései és nigériai politikai „kalandjai”,² a Mercedes –Benz állítólagos atomfegyver-kereskedelme; az Aventis etikátlan gyógyszerkísérletei; a Mitsubishi esőerdő-pusztításai; az Enron, a WorldCom, a Tyco vagy a Parmalat csődhullámai stb.).³ Az utóbbi kép („társadalmi felelősség”) valóságtartalmát pedig az igazolhatja, hogy az elmúlt évtizedben rendkívüli mértékben elterjedtek a multinacionális vállalatok által kibocsátott környezeti és társadalmi beszámolóik, belső viselkedésnormák („codes of conduct”), etikai kódexek. Divatos lett a vállalati polgárság, vagy vállalati „hovatartozás” („corporate citizenship”, továbbiakban CC) fikciója, az ún. érdekcsoport („stakeholder”) elméletek és a társadalmi felelősség (Corporate Social Responsibility, a továbbiakban: CSR) filozófiája. Utóbbiak mind azt sugallják, hogy a nagyvállalatok

¹ „Sweatshop”: leginkább ázsiai és latin-amerikai „munkásnyűző”, „kiszipolyozó” beszállítóüzemekre utal a kifejezés, melyek fokozatosan az emberjogi és globalizáció-kritikus csoportosulások fókuszába kerültek.

² A Shellt, mint Nigéria legfontosabb kőolajtermelőjét, összefüggésbe hozták Nigéria elnyomó katonai rezsimjével, mi több, Ken Saro Wiwa költő meggyilkolásával.

³ Mindehhez, illetve további példákhoz lásd WERNER, KLAUS/ WEISS, HANS: *Márkacégek feketekönyve. A multik mesterkedései*. Art Nouveau, Bp., é. n.

is hajlandóak „jó polgárokká” válni a globális társadalomban és képesek a részvényesek anyagi érdekein túltekintve az egyéb érdekeltet („stakeholderek”, pl. munkavállalók, fogyasztók, helyi közösség stb.) – nem pusztán materiális – szempontjait is figyelembe véve, társadalmilag felelősen tevékenykedni. E két látásmód azonban szükségtelenül szélsőséges véleményalkotásra sarkallhatna minket, holott az igazság valahol a kettő között keresendő: a multinacionális vállalatok sem nem „démonok”, sem pedig a világ összes szociális problémájára megoldást jelentő „varázslók”.

Manapság már az is közhelyszámba megy (már kb. a 60-as évek óta⁴), hogy a nagy gazdasági szervezeteknek, vállalatoknak gyakran nagyobb gazdasági, ökológiai, társadalmi és politikai befolyása, hatalma van, mint akár az államoknak, vagy a nemzetközi szervezeteknek. Ez az egyensúly-eltolódás csak fokozódott az elmúlt években.⁵ A 80-as évek elejétől megfigyelhető egy olyan tendencia is, hogy a transznacionális vállalatok szabályozásában a nemzetállami (sőt nemzetközi) szabályozásról átkerül a hangsúly a belső önszabályozásra, erősödik a vállalati szabályzatok, „alkotmányok”, etikai normák szerepe.⁶ Szokás ezt a tendenciát a szabályozás önkéntességi fordulatának, avagy a jog „privatizálási” kísérletének is nevezni. Mindennek ellenére napjainkban még messze nem eldöntött kérdés az, hogy a CSR-leple alatt kibontakozó vállalati önszabályozás tendenciája képes lesz-e – a „jogot” mintegy önkéntesen-önkéntesen „privatizálva”⁷ – mind jobban visszaszorítani és elfolytatni a társadalmi felelősséget eddig is – több-kevesebb sikerrel – kikényszerítő hagyományos nemzeti/nemzetközi jogi szabályozás csatornáit. Tény, hogy jelenleg nincs olyan nemzetközi jogi keret, de talán még csak olyan szabályozási legitimációval és potenciállal rendelkező nemzetközi (kormányközi) szervezet sem, amely kimondottan a multinacionális vállalatokra, és azok szociális tevékenységére alkotott normákat kényszerítene ki. Más szóval: a hagyományos nemzetközi jog nem tud mit kezdeni a multinacionális vállalatokkal.⁸

⁴ Például Wedderburn egy 1972-es írásában már némileg ironikusan említi, hogy noha „kevesebb, mint négy éve talán még meglepődött volna egy kabinet (még a brit is), ha valaki azt mondja, hogy a nemzetközi vállalatok rövidesen egy községtanács szerepére fogják redukálni a nemzeti kormányok szerepét”, de a 70-es évek elején ez már nem fantazmagória. WEDDERBURN, K. W.: Multi-national Enterprise and National Labour Law. HeinOnline – I *Indus. L. J.* 12. 1972. 12. p.

⁵ Ezzel hasonló véleményt fejt ki KAMMINGA, MENNO T.: Holding Multinational Corporations Accountable for Human Rights Abuses: A Challenge for the EC. In *The EU and Human Rights*. (Ed. by Alston, Philip) Oxford University Press 1999, 553. p.

⁶ Lásd erről bővebben Corporate responsibility and labour rights: codes of conduct in the global economy. (Ed. by Jenkins, Rhys/ Pearson, Ruth/ Seyfang, Gill) Earthscan Publications Ltd. 2002, Chapter 1.

⁷ A kifejezés a nemzetközi szakirodalomban is használatos e dilemmára. Lásd KEARNEY, NEIL: Corporate Codes of Conduct: The Privatized Application of Labour Standards c. cikkének kivonata. In STEINER, HENRY J. and ALSTON, PHILIP: *International Human Rights In Context – Law, Politics, Morals – Text and Materials*. Multinational Corporations, Oxford University Press 2000, 1358–1359. p.

⁸ KAMMINGA, MENNO T.: i. m. 554–556. p.

A tanulmány célja mindezek fényében az, hogy bemutassa és értékelje – elsősorban munkaügyi vonatkozásban – a multinacionális vállalatok szociális felelősségére vonatkozó főbb nemzetközi, kormányközi kezdeményezéseket: az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, továbbiakban is: ILO), az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, továbbiakban is: OECD) és az ENSZ vonatkozó politikáit, ajánlásait (3. fejezet). Fontos már előljáróban kiemelni, hogy noha jelenleg e három nemzetközi szervezet vonatkozó kezdeményezései azok, amelyek a CSR sokszínű, rugalmas privát kezdeményezésekkel már-már átláthatatlanul behálózott szférájában egyedülállóan stabil, hagyományos kormányközi legitimációval bírnak (nem tárgyalva ehelyütt az Európai Unió sajátos, ám szupranacionális jogi kezdeményezéssel jelenleg nem rendelkező CSR-politikáját⁹), mégis csak ajánlás jellegűek, az önkéntes vállalati elköteleződés fontosságát hirdetik, jogi kötőerővel pedig nem rendelkeznek. Éppen ezért a tanulmány másik célja (4. fejezet) az, hogy megvizsgálja és összevesse a CSR területén az önkéntes kezdeményezések filozófiáját, létjogosultságát és korlátait a „hagyományos” jogi kötőerőjű szabályozás igényével, lehetőségével és nehézségeivel. Mindehhez előljáróban azonban szükséges a kontextus felvázolása, a cím magyarázata, néhány fogalom pontosítása és szűkítése, továbbá általában az értelmezési keret kijelölése. A következő fejezet (2.) ez utóbbi célokat szolgálja.

2. Értelmezési keretek, alapfogalmak

2.1. Multinacionális vállalatok

A multinacionális vállalat precíz definiálása értelmetlen és szükségtelen gondolat kísérlet lenne. E vállalatok tulajdonképpen országokat, földrészeket behálózó olyan változatos szerveződésű komplex hálózatok, szervezetek, amelyek sem egységes jogi személyiséggel, sem egységes társasági jogi formával (lévén, hogy több állam joghatósága alá is tartoznak egyidejűleg) nem rendelkeznek, általában csak imázsukban („brand”-jükben) egységesek. A washingtoni Nemzetközi Jogi Intézet (International Law Institute) által 1977-ben elfogadott megfogalmazás a legelemibb e tekintetben: „Jogi értelemben multinacionális vállalatnak kell tekinteni azokat a vállalatokat, amelyek döntéshozatali központja az egyik országban, de tevékenységi központjai (jogi személyiséggel felruházva, vagy anélkül) egy vagy több másik országban találhatók.”¹⁰

⁹ Lásd ehhez magyarul SZÉCSÉNYI ROZÁLIA: A vállalatok társadalmi felelőssége. In *Az Európai Unió szociális dimenziója*. (Szerk. Gyulavári Tamás) OFA Kht. 2004, 317–335. p.; KUN ATTILA: A vállalati szociális elkötelezettség tematizálásának alapvonalai az Európai Unióban. *Jogelméleti Szemle*, 1/2004, <http://jesz.ajk.elte.hu/kun17.html>

¹⁰ Idézi KAPONYI ERZSÉBET: A multinacionális vállalatokra vonatkozó szabályozási kísérletek, különös tekintettel az ILO és az OECD deklarációira. *Acta Humana*, 16. évfolyam 2005. 1. szám 53. p.

Az OECD később tárgyalásra kerülő Irányelvei („OECD Irányelvek a multinacionális vállalatok számára”, továbbiakban: OECD Irányelvek) is leszögezik: „Az Irányelvekben a multinacionális vállalatok pontos meghatározása nem szükséges. Ezek általában mindazok a vállalatok, vagy más szervezetek, amelyeket több országban hoznak létre és úgy kapcsolódnak össze, hogy különböző módon koordinálhatják tevékenységeiket. Bár e szervezetek közül egy vagy több jelentős befolyást gyakorolhat a többiek tevékenységére, a vállalaton belüli önállóság foka igen eltérő lehet a multinacionális vállalatok körében. A tulajdon lehet magántulajdon, állami vagy vegyes tulajdon. Az Irányelvek a multinacionális vállalaton belül minden szervezethez szól (anyavállalat és/vagy helyi leányvállalatok). A tényleges felelősség-megosztás szerint a különböző szervezeteknek együtt kell működniük egymással, és segíteniük kell egymást az Irányelvek betartásában.”¹¹

Hasonlóan „ködös” megfogalmazást ad az ILO – szintén a későbbiekben tárgyalandó – dokumentuma („A Multinacionális Vállalatokra és szociálpolitikára vonatkozó alapelvek Tripartit Nyilatkozata”, továbbiakban: ILO Tripartit Nyilatkozat): „A Nyilatkozat nem írja elő a multinacionális vállalatok fogalmának pontos meghatározását; a jelen szakasz nem a fogalom pontos definiálását szolgálja, hanem azt, hogy megkönnyítse a Nyilatkozat pontos értelmezését. A multinacionális vállalatok az állami, vegyes vagy magántulajdonban levő, a vállalatok székhelyén kívül telepített termelőkapacitásokat birtokló és ellenőrző szolgáltatásokat és egyéb termelő és kereskedelmi kapacitásokat birtokló és ellenőrző vállalatok. A multinacionális vállalatokon belül az egyes autonóm egységek önállósága vállalatonként változik attól függően, hogy milyen jellegűek a vállalatok belső kapcsolatai, milyen területeken tevékenykednek az egyes vállalatok, milyen a tulajdonviszony, a vállalatok nagysága, a vállalatok tevékenysége és földrajzi elhelyezése. Ettől eltérő jellegű kifejezett definíciók hiányában, a „multinacionális vállalat” fogalmát ebben a Nyilatkozatban az egyes szervezeti egységeknek (anyavállalatok vagy helyi üzemek, vagy mindkettő, vagy a szervezet egésze) a közöttük létrejött munkamegosztásnak megfelelő jelölésére használják annak reményében, hogy az egységek együttműködnek és támogatják egymást, megkönnyítve a Nyilatkozatban lefektetett elvek érvényesítését.”¹²

Mindezek mellett mindkét dokumentum kinyilvánítja, hogy *a multinacionális és a nemzeti vállalatok között nem kíván lényegi különbséget tenni*. Az ILO megfogalmazásában: „A Nyilatkozatban megfogalmazott elveknek nem célja a multinacionális és nemzeti vállalatok bánásmódjában megnyilvánuló egyenlőtlenségek bevezetése vagy fenntartása. Az elvek minden piaci szereplő számára megfelelő módszerek bevezetését szolgálják. A multinacionális és nemzeti vállalatok minden olyan esetben, amikor az elvek mindkét vállalatcsoportra érvényesek, általános gyakorlatukban és a szociális ügyek kezelésében egységes

¹¹ OECD Irányelvek I. 3.

¹² ILO – Tripartit Nyilatkozat 6.

elvárásoknak kötelesek megfelelni”.¹³ Az OECD megfogalmazása is hasonló: „Az Irányelveknek nem célja, hogy különbséget tegyen a multinacionális és a hazai vállalkozások kezelésében; mindegyikük számára a jó gyakorlatot tükrözi. Így a multinacionális és a hazai vállalkozásokra ugyanazon elvárások vonatkoznak irányításuk tekintetében mindenütt, ahol az Irányelvek mindkettőre kiterjed.”¹⁴ Noha fogalmi szinten valóban szükségtelen a különbségtétel, az e tanulmány fókuszában álló nemzetközi kezdeményezések mégis elsősorban a multinacionális vállalatokat kívánják megszólítani. Ennek nyilvánvaló oka pedig az, hogy ezek a vállalatok – nemzetközi jellegük és komplex, átláthatatlan mivoltuknál fogva – nehezen ellenőrizhetők nemzeti szinten, nemzetközi szinten pedig alig vonatkoznak rájuk kötelező erejű normák. Így igencsak nehéz működésükbe becsatornázni a munka világára vonatkozó alapvető emberi jogi normákat, visszaéléseiket igazolni és orvosolni pedig szinte lehetetlen (természetesen ugyanez igaz az egyéb általános emberi jogi standardokra, vagy környezetvédelmi, pénzügyi, fogyasztóvédelmi stb. normákra is, ám jelen tanulmány középpontjában a szűkebb értelemben vett szociális, munkaügyi felelősség vizsgálata áll).

Az ENSZ dokumentumai inkább a transznacionális vállalat kifejezést használják, ám lényegileg ez sem bír eltérő jelentéstartalommal, bár egyes vélemények szerint e kifejezés idejétmúlt ideológiai felhangokat tükröz.¹⁵

Vitathatatlan *tény*: a multinacionális vállalatok szerepe a globális gazdaságban hatalmasra növekedett. A külföldi működő tőke áramlása, a tőketranszfer túlnyomó része a multinacionális vállalatok révén bonyolódik. Ami pedig az alkalmazottakat illeti: például 1990-ben még csupán 24.000.000-ra becsülték a multinacionális vállalatok alkalmazottainak számát, addig ez a mutató 2001-ben már 54.000.000 volt. Napjainkban legalább 65.000 multinacionális vállalatot tartanak számon, amelyeknek világszerte több mint 850.000 leányvállalata működik.¹⁶ Egy másik érdekes adat: a világ 100 legnagyobb gazdasági hatalma között már most több multinacionális vállalat van, mint állam.¹⁷

Bob Hepple vázolja tanulmányában¹⁸ azt a sokszínű, többretegű *szabályozási rendszert*, amelyben a multinacionális vállalatok működnek (elsősorban munkajogi szempontból). Ennek elemeit soroljuk fel, társítva hozzá a szerző – általunk legfontosabbnak vélt és a téma szempontjából adekvát – megállapításait:

¹³ ILO – Tripartit Nyilatkozat 11.

¹⁴ OECD Irányelvek I. 4.

¹⁵ A transznacionális vállalat kifejezés az ún. „Új Nemzetközi Gazdasági Rend” (ENSZ, 70-es évek) eszméjéhez tapadó idejétmúlt ideológiai vitákat idézi fel. KAMMINGA, MENNO T.: i. m. 553. p. 1. lábjegyzet.

¹⁶ Az adatokat idézi BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: *The Globalization of Labour Standards. The Soft Law Track*. Kluwer Law International 2004, 4. p.

¹⁷ WERNER, KLAUS/ WEISS, HANS: i. m. 43. p. (A washingtoni Politikai Tudományok Intézete nyomán).

¹⁸ HEPPLÉ, BOB: The importance of law, guidelines and codes of conduct in monitoring corporate behaviour. In *Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century*. (Ed. Blanpain, Roger) Bulletin of Comparative Labour Relations 37, 2000, 3–8. p.

1. *Nemzeti jog.* A későbbiekben vizsgálandó ILO Tripartit Nyilatkozat ennek kapcsán leszögezi, hogy „A multinacionális vállalatok maradéktalanul figyelembe veszik a működésük szerinti országokban elfogadott általános politikai célkitűzéseket. Tevékenységüknek összhangban kell lenniük a működésük szerinti ország fejlesztési prioritásaival, szociális célkitűzéseivel és struktúrájával. Ennek érdekében konzultációkra van szükség a multinacionális vállalatok, a kormány, illetve az érdekelt munkaadói és munkavállalói szervezetek között.”¹⁹ Ide kapcsolódik az OECD által lefektetett²⁰ (de az ILO Tripartit Nyilatkozatában is tükröződő) Nemzeti Bánásmód elve is: „A csatlakozó kormányoknak a közrend fenntartására, a lényeges nemzetbiztonsági érdekeik védelmére és a nemzetközi békével és biztonsággal kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésére irányuló feladataikkal összhangban a területükön működő és közvetlenül vagy közvetve más csatlakozó kormány állampolgárainak tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló vállalkozásokat („külföldi ellenőrzésű vállalkozások”) törvényeik, rendeleteik és igazgatási gyakorlatuk szerint kell kezelniük a nemzetközi joggal összhangban, és nem kevésbé kedvező módon, mint amelyen elbánást nyújtanak hasonló helyzetben a hazai vállalkozások számára.”

Hepple a nemzeti munkajog kapcsán azt tartja a fő problémának, hogy az gyakran – különösen a fejlődő országokban – nincs hatékonyan kikényszerítve, ami a multinacionális vállalatoknak jó lehetőségeket kínál.

2. *Nemzetközi egyezmények, ajánlások és iránymutatások* (pl. ILO, UNCTAD, OECD). A fő probléma itt az, hogy a jogilag is kötelező nemzetközi jogi dokumentumok (pl. az ILO egyezményei) nem közvetlenül a multinacionális vállalatokat kötik, hanem az államokat. A multinacionális vállalatokhoz címzett nemzetközi iránymutatások viszont jogilag nem kötelezőek.

3. *Regionális (multilaterális) megállapodások és iránymutatások* (pl. NAFTA, EU, MERCOSUR). Az EU a legprogresszívebb e téren, ám neki sincs átfogó, a multinacionális vállalkozásokra vonatkozó jogi szabályozása, kialakulóban lévő CSR-politikája pedig a „laza” önkéntesség princípiumát követi.

4. *Bilaterális befektetési megállapodások.* Ezek viszonylag ritkán – még leginkább talán az USA-ban – tartalmaznak munkaügyi előírásokat.

5. Olyan magatartási kódexek („*codes of conduct*”), amelyek megtárgyalásában szakszervezetek és/vagy NGO-k is részt vállaltak.

6. Olyan magatartási kódexek („*codes of conduct*”), amelyeket üzleti szövetségek adtak ki.

7. Olyan magatartási kódexek („*codes of conduct*”), amelyeket egy adott multinacionális vállalat adott ki.

¹⁹ ILO – Tripartit Nyilatkozat 10. Ez a megfogalmazás összhangban van az OECD Irányelvek idevágó tételeivel: „...Ne alkalmazzanak a fogadó országban a hasonló munkáltatók által a foglalkoztatásra és a szakmai kapcsolatokra alkalmazott szabályoknál kedvezőtlenebb szabályokat” (OECD Irányelvek IV. 4.).

²⁰ OECD – Nyilatkozat a nemzetközi beruházásokról és a multinacionális vállalkozásokról.

A privát kódexek (5–7) mind önkéntes alkalmazásúak, és részletes tárgyalásuk nem képezi e tanulmány részét, utalás rájuk kizárólag az „önkéntesség” filozófiájának kontextusában kerül. A fő konklúzió: a nemzeti (és ezáltal magától értetődően „korlátozott”) munkajogokon kívül igazából jogi értelemben alig köti valami a multinacionális vállalatokat. Jelen tanulmány középpontját (3. fejezet) a 2. pont alá tartozó, közvetlenül a multinacionális vállalatokhoz címzett főbb nemzetközi kezdeményezések képezik.

2.2. CSR: A társadalmi felelősség koncepciói

Mivel a CSR-nek nincs igazi, egységes definíciója, inkább csak elvárásokat lehet e tekintetben megfogalmazni: a CSR feladata, hogy a vállalatoknak a „fenntartható fejlődésre” gyakorolt negatív hatásait minimalizálja, pozitív hatásait pedig maximalizálja.²¹ A „fenntartható fejlődés” 1987-ben megfogalmazott (azóta továbbfejlesztett) tana az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági fenntarthatóságot egyidejű harmóniaként feltételezi.²² A CSR új, változatos elméletei²³ tulajdonképpen ennek keretében a *vállalatok és a társadalom kapcsolatának, avagy a gazdaság szociális beágyazottságának különböző hangsúlyokkal ellátott tematizálásai*. Egyesek már a CSR alapkoncepcióival szemben is határozott kritikát emelnek, miszerint az eleve túl tág ahhoz, hogy a szervezetek számára valóban releváns lehessen, vagy állítják, hogy az egyes megközelítések mindegyike eleve ideológiailag motivált és bizonyos speciális érdekeknek elfogult.²⁴ Bizonyos „óvatosság” valóban indokolt lehet, ám az alapeszme nyilvánvaló értékei miatt nem lehetünk teljesen szkeptikusak. A következőkben néhány szempont mentén osztályozva címszavakban bemutatjuk e fogalom főbb dimenzióit, ám ehelyütt nem kívánunk a különböző elméletekről részletes elemzést adni, pusztán csak egy értelmezési hálót kínálunk.

Az egyik alapvető értelmezés szerint *a vállalatok felelősségének négy fő iránya van*.²⁵

²¹ Chatham House Report: *Following Up the World Summit on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility: Options for Action by Governments*. Executive Summary, London p. 1.

²² „Our Common Future”, Brundland–1987, World Commission on Environmental and Development’s (WCED) – A fenntartható fejlődés lényege, hogy úgy kívánja kielégíteni a jelen generációinak szükségleteit, hogy ezzel ne kockáztassa a jövő generációinak ugyanerre való képességét.

²³ Például a szakirodalomban ismeretes egy új terminológia is: „CSA” (Corporate Societal Accountability), amely meglátásunk szerint felesleges terminológiai csavarokkal csak tovább komplikálja a fogalmat. Lásd ehhez VAN MARREWIJK, MARCEL: Concepts and Definitions on CSR and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion. *Journal of Business Ethics* 44, 2003, 101. p.

²⁴ Uo. 96. p.

²⁵ MATTEN, DIRK/ CRANE, ANDREW/CHAPPLE, WENDY: Behind the Mask: Revealing the True Face of Corporate Citizenship. *Journal of Business Ethics* 45, 2003, 110. p. (Idézik Caroll 1979-es elméletét.)

- a) Gazdasági: a profittermelés.
- b) Jogi: az illető ország jogának betartása.
- c) Etikai: akkor is megfelelően, igazságosan és tisztességesen tevékenykedni, amikor a jog erre éppen nem kényszerít (ennek különös jelentősége van nemzetközi szintén, a multinacionális vállalatoknál, hisz e tekintetben eleve jóval lazább és hézagosabb a nemzetközi jogi kötöttség).
- d) Filantróp: önkéntes hozzájárulás bizonyos szociális, oktatási, rekreációs vagy kulturális társadalmi célokhoz.

Mindebből a) és b) a kötelező erejű felelősség, c) az „elvárt”, d) pedig a „kíváncsú”. A CSR alapvetően a c) és d) mezőben mozog.

Arra a kérdésre, hogy milyen irányú és *miben áll* a vállalat társadalmi felelőssége, a következő hármas modellben²⁶ célszerű választ adni:

- Az első elmélet az ún. „*részvényes-központú*” modell (avagy a friedman-i²⁷ „képviselési elmélet”, de szokás ezt a CSR minimalista teóriájának is nevezni). Ennek szellemében a magáncég egyedül nyereségének növeléséért felelős, természetesen az alapvető társadalmi törvényeknek megfelelően. A legtöbb, amit a vállalat a társadalomért tehet: a lehető legtöbb profitot termeli (hiszen erre van „képesítése” és felhatalmazása).²⁸
- A második modellben a vállalat már nem csak a részvényeseinek, hanem a tágabb értelemben vett érdekelti körnek („*stakeholder*”) is bizalmi felelősséggel tartozik. A stakeholder fogalma először 1963-ban jelent meg. Stakeholder mindenki, akit a vállalat működése akár a vállalaton belül, akár azon kívül pozitívan avagy negatívan érint.
- A harmadik megközelítés már az *egész társadalommal* szembeni elszámoltathatóságot vár a vállalatoktól. Az állam elsődleges feladata, hogy a CSR-t kikényszerítse *jogi* úton, hiszen adódhatnak piaci helyzetek, ahol az önkéntes társadalmi felelősség inkonzisztens az üzleti érdekekkel. Csak a jog teremthet CSR-t, az önkéntes CSR megbízhatatlan. A vállalat egyébként is egy (társasági) jogi alakzat, amely az államtól kapja működési „licencét”. Ebből származtathatóak a vállalatoknak a tágabb értelemben vett társadalom irányában fennálló felelősségei.

²⁶ A csoportosításhoz lásd LIEBERWITZ, RISA L.: What Social Responsibility For The Corporation? A Report on the United States, *Conference Paper – International Seminar on Comparative Labour Law, Industrial Relations and Social Security*, 5–16 July 2004, Bordeaux, France, 3–4. p.; továbbá VAN MARREWIJK, MARCEL: i. m. 96. p.

²⁷ E híres elméletet megalapozó írás MILTON FRIEDMAN: “The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits,” *New York Times Magazine* (September 13, 1970).

²⁸ Ennek kritikájához HOOKER, JOHN: *Why Business Ethics?* Carnegie Mellon University April 2003; TÖRÖK ATTILA: Az etikus vállalati magatartás és annak „filantróp csapdája”. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf. 2002. május, 441–454. p.

Egy másik csoportosítás²⁹ szerint a CSR-nek *három* gyakorlati „iskoláját” lehet elkülöníteni:

- *A neoliberais, fókuszban a vállalati önszabályozással, amely az önkéntes CSR-tevékenység kockázatainak és kifizetődőségének kalkulációja függvényében alakul. Ezen irányzat legfőbb hibája, hogy figyelmen kívül hagyja az önkéntes CSR generálta „elosztás” egyenatlenségeit.*
- *Az állam-központú, amely a nemzeti és nemzetközi szabályozásra és együttműködésre helyezi a hangsúlyt a CSR előmozdításában. Mulasztása: megfelelnek a kormányzatilag bátorított CSR mögöttes okairól, kormányzati politikáiról.*
- *A harmadik utas, amely elsősorban a non-profit (kisebb részben a profit-orientált) társadalmi szervezetek CSR-irányító szerepében hisz. Gyakran elmulasztja a CSR-mögötti önérdéket számba venni.*

Érdekes aszerint is megkülönböztetést tenni, hogy *mi motiválja* a CSR-tevékenységet. A valóságban természetesen a motivációk keverednek, árnyalódnak, újakkal egészülnek ki. Ennek szellemében az alábbi öt alapkategória, interpretáció vázolható fel:³⁰

- Jogkövető CSR („Compliance-driven”);
- Profit-orientált CSR („Profit-driven”);
- Gondoskodó, „humanitárius” CSR („Caring”),
- Szinergikus, együttműködő, „win-win” helyzetre alapozó CSR („Synergistic”);
- Holisztikus, átfogó, az univerzális felelősség eszméjére építő CSR („Holistic”).

Fontos kiemelni, hogy a CSR nem lehet azonos a jótékonykodással, karitatív-tással, még ha feltehető is, hogy az egész CSR annak hagyományaiból nőtt ki. Pedig nagy a kísértés: „a kommunikáció uralása, az etikus cselekedetek látszatának megteremtése olcsóbb, mint a rossz kerülése, a jó előmozdítása.”³¹ A CSR-t a *vállalati tevékenység egészét átható, átértékelő* társadalmilag felelős magatartás alapozza meg igazán. Sokkal fontosabb alapkövetelmény, hogy a multinacionális vállalatok működésük során például legalább az alapvető emberi, munkavállalói jogokat következetesen betartsák, mint hogy pót- vagy látszat-cselekvéseket tegyenek imázsuk javítására és ezen „önkéntes” CSR-tevékenységük keltette népszerűségi hullámokat meglovagolva érdemtelen piaci

²⁹ BYRANE MICHAEL: Corporate social responsibility in international development: an overview and critique (Abstract). In *CSR and Environmental Management* Volume 10, Issue 3. 115–128. p.

³⁰ VAN MARREWIJK, MARCEL: i. m. 102. p.

³¹ TÖRÖK ATTILA: i. m. 449. p.

előnyhöz jussanak.³² Éppen ezért az alábbiakban bemutatandó kormányközi kedvezményezések is az alapjogokat „ajánlják” a multinacionális vállalatok figyelmébe, hiszen jelenleg nemzetközi jogilag ezek betartására semmi nem kötelezi őket.

A CSR-nek szokás továbbá megkülönböztetni a *külső és a belső dimenzióját*.³³ az e tanulmányban is hangsúlyosabban kezelt *belső* dimenzió alapvetően az alkalmazottak és a vállalat működése iránti felelősséget jelenti, míg a *külső* a tágabb értelemben vett, „vállalaton kívüli” társadalmi felelősséget takarja (lásd külső „stakeholderek”: helyi közösség, fogyasztók, NGO-k, de végső soron a természeti környezet is ide sorolható). Az alkalmazottak felé irányuló CSR kétség kívül a vállalat befolyási szférájának középpontjában található, s mint ilyen, a CSR elsődleges irányultságát, mintegy gyújtópontját képezi. A gyakorlatban is jellemző, hogy a vállalati emberi jogi programok, politikák is a munkavállalói jogok tematizálásával indulnak.³⁴ Belátható: minél szorosabb a vállalat kapcsolata az érintett érdekelti körrel, annál nagyobb az irányukban fennálló felelőssége is.

A társadalmi felelősség koncepcióinak fényében egy további fontos elméleti distinkció is felvázolható,³⁵ amely azonban a szűkebb témánk szempontjából alapvető praktikus konklúziókhoz is vezet. *A vállalatok társadalmi felelősségének tematizálásai alapvetően két csoportba sorolhatóak: a) a hagyományos normatív, előíró töltetű megközelítések (lásd CSR – amely felelősséget vár el, „stakeholder”-elméletek – amelyek egyfajta együttműködést várnak el stb.); b) az újabb, leíróbb megközelítésű, semlegesebb, retorikailag „finomított” fogalom (ez pedig alapvetően az alább kifejtendő „corporate citizenship”, vagy vállalati polgárság eszméje, továbbiakban CC). A fenti elkülönítés tekintetében az is jellemző, hogy míg az első (kritikusabb, buzdítóbb) megközelítést hagyományosan inkább az elméleti-akadémikus irodalom szorgalmazta – már a 70-as évek amerikai szakirodalmában való kibontakozása óta –, addig a CC sokkal inkább a menedzserek, az üzleti folyóiratok és a praktikum terminológiája. A további-*

³² Többek között a Reebok cég volt hírhedt arról a képmutató magatartásról, hogy miközben emberi jogi díjakat szponzorált, lelepleződött az indonéziai üzemeinek „munkásnyúzó” foglalkoztatási módszereiről. Említi VAN LIEMT, GIJSBERT: *Codes of Conduct and International Subcontracting: a 'private' road towards ensuring minimum labour standards in exporting industries. In Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century*, i. m. 167–168. p.

³³ Például LUDIAN, URSULA: What social responsibility for the enterprise? The Polish perspective, Conference Paper – *International Seminar on Comparative Labour Law, Industrial Relations and Social Security*. 5–16 July 2004, Bordeaux, France, 2. p.

³⁴ OHCHR Briefing Paper on The Global Compact and Human Rights: Understanding Sphere of Influence and Complicity. In *Embedding Human Rights in Business Practice*, A joint publication of the United Nations Global Compact Office and of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 17. p.

³⁵ A későbbiekben kifejtettek nagy mértékben építenek MATTEN, DIRK/ CRANE, ANDREW/CHAPPLE, WENDY: *Behind the Mask: Revealing the True Face of Corporate Citizenship* c. kiváló cikkére, i. m. 109–120. p.

akban ez utóbbi (CC), a 90-es évek óta egyre népszerűbb fogalmat vizsgáljuk meg alaposabban.

A CC, avagy vállalati polgárság (vállalati hovatartozás) elméletei arra a metaforikus képre³⁶ építenek, hogy valójában a vállalatok is éppen úgy társadalmi szereplők, mint az „igazi” állampolgárok. Mi több, a vállalatok jogi entitások, amelyeket tulajdonképpen a jog enged működni, jogaik és kötelezettségeik vannak. Ennek megfelelően éppen ideje, hogy a vállalatok is megtalálják a helyüket a társadalomban, kiteljesítsék társadalmi szerepeiket, és a többi „igazi” polgárral együtt harmonikus közösséget alkossanak.³⁷ A kifejtésünk kiindulópontját jelentő szakirodalom³⁸ ezt három lépcsőben látja megvalósulni, egyben elméletileg is három megközelítésre bontva a CC – egyébként a gyakorlatban nyilvánvalóan nem ilyen plasztikus – fogalmait:

- A CC szűk, „óvatos” megközelítése. Ez alapvetően a vállalatok önkéntes (diszkrecionális) filantróp, karitatív társadalmi szerepvállalásaira utal. Itt tulajdonképpen arról van szó, hogy a vállalat igyekszik valamit „visszaadni” annak a közösségnek („put something back”), amelyből a profitja ered. A CC-t ezen a kezdetleges szinten csak a vállalati önérdék motiválja: így építi a cég a társadalmi tőkéjét, „reputációs kapacitását”.
- A CC ún. ekvivalens elmélete. Ez lényegében egybevág a CSR és a stakeholder megközelítések komplexebb motivációkra alapozó tanaival. A fő különbség, hogy míg a CSR elméletek normatív szempontúak, addig a CC ilyen elemet nem tartalmaz, a vállalatok és a társadalom viszonya itt egy kvázi „csereügylet”: a vállalat igyekszik annyit „visszaadni” a társadalomnak, mint amennyit „elvesz” belőle. A CC tehát nem más, mint a CSR „teljesítményorientált újrafogalmazása” (CSP – „Corporate Social Performance”).
- A CC „kiterjesztett” koncepciója. Az alábbiakban ezt bontjuk ki.

A vállalati polgárság (CC) kiterjesztett (vagy ha úgy tetszik „túlcsoorduló”) koncepciója az „igazi” állampolgárság analógiaként használt fogalmából nem a jogokra, hanem a kötelezettségekre helyezi a hangsúlyt. Mi több, azt igazolja, hogy azoknak az állampolgári jogoknak a többsége, amelyek az „igazi” állampolgárokat megilletik (polgári, gazdasági/szociális, politikai jogok), nem értelmezhetőek a vállalatok viszonylatában, azaz itt megbicsaklik az analógia. Nem nehéz belátni, hogy míg bizonyos klasszikus polgári jogok megilletik a vállalatokat (lásd tulajdonjog stb.), addig különösen a politikai (pl. választójog) és a

³⁶ Ennek alaposabb kibontásához lásd JEURISSEN, RONALD: Institutional Conditions of Corporate Citizenship. *Journal of Business Ethics* 53, 2004, 87–96. p.

³⁷ Számos szerző hangsúlyozza annak fontosságát is, hogy pl. a CC elve kodifikálva, legalizálva legyen (pl. társasági jogi normákban). A „vállalati polgárok” – összehasonlítva az „igazi” állampolgárokkal – ugyanis eleve sokkal inkább a „jogra” utalták felelősségeik terén (lévén piaci versenyfeltételek között működő „mesterséges” képződmények). Pl. JEURISSEN, RONALD: i. m. 90–92. p.

³⁸ Lásd továbbra is MATTEN, DIRK/ CRANE, ANDREW/CHAPPLE, WENDY: i. m.

szociális jogok (pl. egészségügyi ellátáshoz való jog, oktatási jogok, munkához való jog) jó része fogalmilag nem illeti a vállalatokat. Az elmélet inkább a vállalati *kötelezettségekre* fókuszál hát, mégpedig abból a kettős premisszából kiindulva, hogy amíg a nagyvállalatok manapság egyre erőteljesebb, hatalommal, tőkével, globális befolyással bíró társadalmi aktorok, addig párhuzamosan szembetűnő a nemzetállamok visszaszorulása, szerepeinek visszaesése, különösen a 80-as évek neoliberális fordulata, illetve a multinacionális vállalatok irányította globalizáció eszkalálódása óta. Az állam csökkenő képessége, hogy garantálja állampolgárainak alapvető jogait, különösen a pozitív, állami aktivitást kívánó szociális jogok terén szembeötlő (pl. munkavállalói jogok, társadalombiztosítás stb.), de a például az ún. „szubpolitika” globális megerősödése (lásd NGO-k és a civil társadalom súlya, vagy a „governance” EU-s térhódítása a „government” rovására³⁹) az állam politikai visszaszorulását is jelzi. Mindebből – és különösen a vállalatok megnövekedett hatalmából – következik, hogy az államokhoz hasonlóan immár a vállalatokat is terheli felelősség azért, hogy biztosítsák, tiszteljék és támogassák az „igazi” állampolgárok „igazi” jogainak érvényesülését. Ebben áll az igazi „vállalati polgárság” (CC).

Másképpen: a vállalatok lassan részben átveszik azokat a szerepeket, funkciókat, eszközöket, amelyek képesek biztosítani az „igazi” állampolgárok alapjogainak (emberi jogok) az érvényesülését, és amely szerepek, funkciók, eszközök korábban szinte kizárólag az állam sajátjai voltak, és a polgárok az államtól várták el e jogok garantálását. A fokozódó vállalati hatalom pedig kiterjedtebb vállalati kötelezettségvállalást tesz indokolttá. A vállalatoknak – jelesen, mint munkáltatóknak – eddig is magától értetődően, illetve jogilag is biztosítottan volt és van a dolgozóik irányában szociális felelőssége, ám az állam felelőssége is kiterjedt a dolgozó társadalom irányában. Ugyanakkor, ha a fent említett módon az állam kapacitásai csökkennek, a vállalatok befolyása pedig nő, akkor magától értetődően adódik az igény arra, hogy mind az állam, mind pedig a társadalom fokozottabb felelősségvállalást, többet várjon el a vállalatoktól, például mint munkáltatóktól. Ám a helyzet paradox: az állam ereje a tekintetben is csökken, hogy például jogilag kikényszerítse a vállalatokkal szembeni fokozottabb szociális felelősség iránti igényt. Ebben a helyzetben a vállalati önérték fogja eldönteni, hogy valóban hajlandóak-e a vállalatok jóléti, társadalmi funkcióik fokozott kiteljesítésére, azaz valóban képesek-e „jó vállalati polgárokká” („good corporate citizenship”) válni. A „kiterjesztett CC” tehát valójában nem más, mint a vállalati önérték motiválta részleges kísérlet arra nézve, hogy a vállalatok átvállaljanak bizonyos el nem látott (vagy egyre gyengébben ellátott) kormányzati funkciókat. Az e tendenciát eredményező neoliberális fordulat és a „szociális állam” visszaszorítása különösen a szociális jogok terén tette bonyolulttá a helyzetet. Megjegyzendő, hogy a fenti okfejtés inkább a fejlett országok viszonylatában helytálló, a fejlődő országoknál némileg más a helyzet. A vállalatok ott éppen azért kényszerülnének talán még fokozottabb szerepvállalásra,

³⁹ White Paper on European Governance COM(2001)428., 25.7.2001.

mert az állam jellemzően korábban sem tudta és jelenleg sem tudja ellátni a fent említett szociális funkciókat. A globalizációval párhuzamosan kiterjedő társadalmi nyomás azonban már nem teszi lehetővé, hogy a vállalatok bárhol a világon némán „elbújjanak”.

Ez a folyamat az, amely valójában rávilágít a CSR/CC-dialógus magjára, és egyben az önkéntességi elv esetlegességének is első indikátora. Ebben az összefüggésben a CC-fogalom értelmezése és megértése már nem pusztán elméleti igény, hanem gyakorlati szükségszerűség. Fel kell ismernünk, hogy a vállalatok (különösen a befolyásos multinacionális vállalatok) nem pusztán egy-egy egyenragú tagjai, vagy az „igazi” állampolgárokhoz hasonlós „polgárai” a társadalmi közösségnek, hanem annál többek. Többek, mégpedig azért, mert az „igazi” állampolgárok felett befolyásuk, hatalmuk is lehet (olykor van is⁴⁰), sőt az államokkal is sajátos partneri (gyakran domináns⁴¹) viszonyban állhatnak. Mindez azt kívánná, hogy kötelezettségeik is fokozódjanak. A történelem során is mindig összefonódott a „hatalom” és a „felelősség” eszméje: okszerű elvárás hát, hogy a vállalatok befolyásának növekedésével párhuzamosan növekedjenek felelősségeik is a társadalom irányában. A „kiterjesztett CC” elmélet fényében a nagyvállalatok nem annyira, mint „polgárok” kellene, hogy arányos részt vegyenek a társadalomban, hanem – egy kis túlzással –, mint inkább az államok egyfajta „pótlói”. Jelenleg erre azonban – a társadalmi elváráson túl – szinte semmi nem kötelezi őket. Adódnak hát a kérdések: Mi lesz, ha a vállalatoknak nem áll önértékében e „pótszerep” felvállalása? Van-e (még) a kormányoknak, kormányközi szervezeteknek elég „ereje” ahhoz, hogy ezt a kívánatos és indokolt, fokozottabb vállalati szerepvállalást kikényszerítsék, tevékenységüket befolyásolják? Milyen szerepe lehet ebben a hagyományos jogi, nemzetközi jogi mechanizmusoknak? Nem vagyunk-e mindennek realizálásához az utolsó utáni pillanatban? Válhatnak-e valaha a vállalatok olyan kiszámítható, megbízható „pót” szociális funkcióhordozókká, mint az állam?⁴² Hogyan lehetne ezt kikényszeríteni? Látható, hogy ez már nem csupán a CSR/CC egy új elmélete, hanem talán a társadalmi jövő egy alapkérdése. Természetesen nem ígérjük, hogy az összes fenti kérdés e tanulmányban megválaszolásra kerül, sőt ezzel még csak meg sem próbálkozunk...

A fenti fejtegetéseket és csoportosításokat is figyelembe véve ehelyütt *érdemesnek tűnik kijelölni, hogy a CSR színes világában jelen tanulmány mely kezdeményezésekre fókuszál.* Ugyanakkor ez a kijelölés *nem pusztán öncélúan* e tanulmány témáját határolja be, hanem egyben azonosítani kívánja a CSR-dialógus legautentikusabb referencia-dokumentumait és egyik legégetőbb dilemmáját. Utóbbi dilemma alatt értve a multinacionális vállalatok szociális fele-

⁴⁰ Elég csak a hatalomra, mint munkáltatói hatalomra gondolni, de a reklámok keltette manipulációs, vagy az adatok keltette információs túlhatalom is eszünkbe juthat.

⁴¹ Például a külföldi közvetlen beruházások (FDI) feltételeinek letárgyalásánál.

⁴² Aligha, hiszen a vállalatoknak nincs olyan kikényszeríthető bizalmi felelőssége a társadalom irányában, mint az államok viszonylatában a demokratikus választások útján legitimált politikai felelősség.

lösségének nemzetközi szabályozását, különös tekintettel az önkéntesség kontra kötelező erő problémakörére, amely áthatja a CSR-vita és egyben e tanulmány egészét. A következőkben tehát azokkal a CSR-kezdményezésekkel foglalkozunk, amelyek megfelelnek az alábbi négy konjunktív feltételnek:

- Államok által diszponáltak;
- Hiteles, tekintélyes kormányközi szervezetektől származnak (ILO, OECD, ENSZ);
- Egyfajta „kvázi-jogot” jelentenek. Noha jelenleg pusztán önkéntes alkalmazásúak, a „joghoz” mégis igen közel állnak, tekintve legitim kormányközi kibocsátóikat, közpolitikai tekintélyüket, emberi jogi normákra építő és a társadalom által elfogadott és elvárt tartalmukat és specifikus működési mechanizmusait (R. Blanpain és M. Colucci mind ezt egyfajta „morális kötőerőnek” tartja.⁴³). Ugyanakkor e kezdeményezések nyilvánvalóan kompromisszum eredményei;⁴⁴
- Kifejezetten a multinacionális vállalatokat is megszólítják, és ezzel pótolni igyekeznek a későbbiekben még tárgyalandó „szabályozási űrt”;
- Utalnak a legfontosabb munkaügyi, foglalkoztatási, szociális normákra.

Mindebből adódóan (inverz módon) *nem foglalkozik jelen tanulmány az alábbi CSR-kezdményezésekkel:*

– A privát, teljesen önkéntes CSR kezdeményezések végeláthatatlan tömegével, melyek pusztán az önkéntesség problematikájának elméleti szűrőjén át kerülnek érintésre. Például vállalati és egyéb viselkedésnormák („codes of conduct”), menedzsment és HR rendszerek, jelentési-beszámolási és audit szisztémák, „benchmark”-ok, tanúsítvány-rendszerek, társadalmi szempontból felelős befektetési (SRI) szolgáltatások (pl. „indexek”) stb. Ebből adódóan nem tárgyaljuk ehelyütt a CSR azon egyes ismertebb, népszerűbb nemzetközi standardjait, kezdeményezéseit sem, amelyek nem a kormányközi szervezetektől, hanem a privát szektorból (pl. NGO-k, üzleti szervezetek stb.) erednek (ilyen pl. ETI,⁴⁵ GRI,⁴⁶ SA8000,⁴⁷ AA1000,⁴⁸ az ISO kezdeményezése⁴⁹ stb.).

⁴³ BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 122. p.

⁴⁴ A munkáltatók értelemszerűen kevesebb szabályozást és szabadon értelmezhető általános elveket kívánnak inkább, míg számos kormány, szakszervezet és NGO határozottabb („jogibb”), kikényszeríthető, egységes és átfogó CSR-szabályozást.

⁴⁵ Ethical Trading Initiative. www.ethicaltrade.org

⁴⁶ Global Reporting Initiative (Kezdeményezés a Fenntarthatósági Jelentések Egységesítésére). www.globalreporting.org

⁴⁷ Social Accountability 8000 (1997, CEP), amely kimondottan a munkavállalói jogokra fókuszáló szociális elszámoltatási szabvány. www.cepa.org/SA8000/SA8000.htm

⁴⁸ AccountAbility 1000, amely szintén a szociális és etikai elszámoltatás egy ismert standardja.

⁴⁹ Az ISO 2008-ra tervezi kialakítani mérvadó CSR-standardját (várhatóan ISO 26000 néven). Ennek elhatározására 2004 júniusában került sor Stockholmban. Ismertes, hogy az ISO-t eddigi standardjainak (ISO 9000 – minőségbiztosítás, ISO 14000 – környezetvédelem) sikere

– Ugyancsak nem foglalkozunk az önálló nemzeti, állami (nem nemzetközi) kezdeményezésekkel, illetve a regionális kezdeményezésekkel (pl. EU, NAFTA).

– Nem foglalkozunk a multinacionális vállalatokat érintő nemzetközi CSR normákkal, hiszen ilyen nincs is jelenleg (viszont feltesszük a kérdést, hogy lenne-e rá szükség). Szintén nem foglalkozunk a nemzeti jogok kevés CSR-vívmányával (pl. törvényileg előírt társadalmi beszámoló-tételi kötelezettség Franciaországban, az ATCA⁵⁰ az USA-ban stb.). Jogi értelemben szintén érdekes – ehelyütt nem vizsgálendő – kérdéskör az ún. keret-megállapodások sora, amelyek a XXI. sz. munkaügyi kapcsolatainak új termékeiként valójában egyfajta kollektív megállapodások egyes multinacionális vállalatok és szakszervezeti világszövetségek között.⁵¹

– Értelemszerűen nem foglalkozunk a „csak” államokhoz címzett hagyományos nemzetközi emberi jogi stb. egyezmények, szerződések sorával (pl. ILO egyezmények), amelyek közvetlenül nem kötik a multinacionális vállalatokat. Ezek csak mint a tárgyalandó CSR-kezdeményezések referenciapontjai merülnek fel, hiszen az egyik fő dilemma éppen az, hogy az általános emberi jogi normákat, hogyan lehet a privát szektor számára is alkalmazhatóvá/alkalmazandóvá tenni. Ebben az összefüggésben mégis említést érdemel egy speciális nemzetközi norma, amely ugyan főként az államokat célozza, ám tartalma és ambivalens kötőereje (inkább önkéntes, politikai, promóciós jellege⁵²) hasonlatossá teszi a tárgyalandó CSR-kezdeményezésekhez. Ez pedig az ILO Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Nyilatkozata (1998 – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 50. évfordulóján).⁵³

óriási tapasztalathoz és tekintélyhez jutatta a nemzetközi szabványok, standardok kidolgozása terén. www.iso.org

⁵⁰ „Alien Torts Claims Act” – mely norma (szinte a világon egyedülálló logikával) lehetővé teszi, hogy az USA bíróságai vonjanak felelősségre valamely multinacionális vállalatot külföldi állampolgár kezdeményezésére olyan sérelmekért, amelyet az Államok-béli anyavállalat valamely külföldi leányvállalata okozott nemzetközi jogi normák megsértésével, például valamely fejlődő államban.

⁵¹ Az első és talán legátfogóbb ilyen keret-megállapodás 1998-ban kötött a Danone és az IUF (Nemzetközi Élelmiszeripari, Mezőgazdasági, Szállodai, Éttermi, Idegenforgalmi, Dohányipari és Csatlakozott Munkavállalói Szövetség) között. Néhány további példa: IKEA – IFBWW (fafeldolgozás); Volkswagen – IMF (fémipar) stb.

⁵² Lásd ehhez TAPIOLA, KARI: The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. In *Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century*. i. m. 9–16. p.

⁵³ Elfogadása által, az ILO tagállamai ismételten kinyilvánították – tagságukból eredő – elkötelezettségüket az alapvető munkahelyi elvek és jogok tiszteletben tartására, előmozdítására és megvalósítására (függetlenül attól, hogy ratifikálták-e a kérdéses alapvető egyezményeket), konkrétan: (a) az egyesülési szabadság és a kollektív tárgyalási jog hatékony elismerése; (b) a kötelező vagy kényszermunka minden formájának felszámolása; (c) a gyermekmunka hatékony betiltása; (d) a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetés megszüntetése. Az ILO Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Nyilatkozata minden tagállamra vonatkozik. A multinacionális vállalatok hozzájárulása a megvalósításhoz fontos elemnek bizonyulhat a

– Nem érintjük a CSR nem szűkebben vett szociális dimenzióit,⁵⁴ azaz külső aspektusait (pl. környezetvédelmi felelősség stb.).

Összefoglalva, az előbbi szempontoknak az alábbi szabályozási kísérletek felelnek meg (ezek képezik tanulmányunk – különösen is annak 3. fejezetének – gerincét):

- Az ILO már említett Tripartit Nyilatkozata (A Multinacionális Vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek Tripartit Nyilatkozata).
- Az OECD már említett Irányelvei (OECD Irányelvek a multinacionális vállalatok számára).
- Az ENSZ Globális Megállapodása (UN Global Compact).
- Az ENSZ Normatervezete a transznacionális vállalatoknak, illetve az egyéb kapcsolódó vállalkozásoknak az emberi jogi felelősségeivel kapcsolatban („Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights”, továbbiakban: Normatervezet).

2.3. Kikényszerített „önkéntesség”

Noha – mint említettük –, nincs a multinacionális vállalatok társadalmi felelősségére vonatkozó átfogó, egységes nemzetközi, jogilag is kikényszeríthető szabályrendszer, a szó szoros értelmében véve a változatos privát CSR-kezdeményezések mégsem tisztán önkéntesek, óriási motivációs szerepe van ezek kimunkálásában a fokozódó *civil nyomásnak* is.⁵⁵ Ahogy a Reebook cég egy korábbi szóvivője találóan megjegyezte: „a fogyasztók manapság már nem csak magáért a termék minőségéért tartják felelősnek az adott vállalatot, hanem az adott termék előállításának útja-módja is legalább olyan fontos”.⁵⁶ A fejlett társadalom egy ponton túl (lásd gyermekmunka kihasználása, emberi jogi jog sértések stb.) nem fogadta el a „felelőtlen” vállalati magatartást „és a vállalatok rákényszerültek, hogy stratégiai szövetségeket kössenek, kifejlesszék a ’tár-

nyilatkozat céljainak elérésében is. A Deklaráció utókövetésének („follow-up”) eszköze a laza technikai kooperáció.

⁵⁴ A címben és a tanulmányban is gyakrabban használatos megnevezés („a vállalatok *szociális felelőssége*”) is tükrözi ezt a tartalmi szűkítést, ugyanis a CSR-t („Corporate Social Responsibility”) inkább szokás a „vállalatok társadalmi felelősségének” fordítani, utalva a kifejezés igen tág merítésére. Ehelyütt viszont a „szociális” szó használata is a CSR belső dimenzióira helyezett fokozottabb hangsúlyt kívánja kiemelni.

⁵⁵ Egyéb motivációk pl. „humanitárius” megfontolások, egyéni vezetői meggyőződés és tapasztalatok, altruista beállítódás, félelem az imázs sebezhetőségétől, üzleti partnerek vagy társulások elvárása stb.

⁵⁶ COMPA, LANCE and HINCHLIFFE-DARRICARRÉRE, TASHIA: Enforcing International Labor Rights through Corporate Codes of Conduct. HeinOnline – 33 *Columbia Journal of Transnational Law*, Private Labor Rights Enforcement. 1995, 665. p.

dalmilag felelős vállalat’ filozófiát.”⁵⁷ Az „önkéntesség” tehát valójában nem jelent minden kötöttségtől való mentességet, hanem éppen egyfajta vállalati alkalmazkodást (illetve ennek kényszerét) a megváltozott gazdasági és társadalmi körülményekhez. Ehhez a folyamathoz pedig a szabályozási módszereknek is alkalmazkodnia kell valahogyan, például nagyobb teret engedve az „önkéntes” standardoknak és a „puha jognak”. A civil, fogyasztói nyomásnak is vannak azonban számottevő korlátai: kimutatások szerint ez a határozott „nyomás” csak bizonyos iparágakban releváns (pl. a végső fogyasztásra szánt cikkek piaca, lásd ruhaipar), és ott sem mérvadó hatással, hiszen hiába tudatosak az egyéni fogyasztók akkor, amikor tény, hogy valójában az államok és az egyéb vállalatok a legnagyobb fogyasztók. A befolyás illetén asszimetriája haszontalanná teheti a még esetlegesen valóban létező fogyasztói nyomást is.⁵⁸

A globális információs társadalom keretei között mindinkább jól menedzselte és informált civil nyomásgyakorló csoportok (pl. emberi jogi NGO-k) manapság már gyakran nem csak, sőt nem elsősorban az államra kívánnak nyomást gyakorolni a szociális felelősség kikényszerítése végett, hanem jó ideje legalább ilyen intenzitással⁵⁹ „bombázzák” igényeikkel a befolyásos multinacionális vállalatokat is. Teszik ezt annak reményében, hogy ez akár hatékonyabb, eredményesebb is lehet, hiszen a 90-es évekre végképp nyilvánvalóvá vált az, hogy miközben a vállalati szféra globális befolyása egyre nagyobb, addig az állam mindinkább visszavonul hagyományos termelő és szabályozó funkcióinak területeiről is.⁶⁰ Az államok a saját gazdaságuk következetes privatizálásával és deregulációjával, illetve a nemzetközi kereskedelem és tőke mozgásának liberalizálásával lényegesen csökkentették polgáraik mindennapi életére való befolyásukat. A nemzetállamok illetén „hanyatlásából” pedig – a párhuzamosan éppen erősödő – multinacionális vállalatok kovácsoltak különösen jelentős előnyt. E nemzetközi aktorok immár képesek kibújni az állami kontroll alól, hiszen szabadon tudják tőkéjüket és beruházásaikat mozgatni oda, ahol ehhez éppen a legkedvezőbbek a feltételek. Mi több, az e liberalizációs ideológiát követő nemzetközi intézmények (pl. IMF, WTO, eleinte az EU) is elmulasztottak komoly figyelmet szentelni e szempontok szociális kihatásainak.⁶¹ Risa L. Lieberwitz szerint az önkéntes CSR-re irányuló jelenlegi fokozott figyelem éppen annak a felismerésnek a jele, hogy az egyes államok szociális jóléti politikáinak hatékony-

⁵⁷ KERÉKES SÁNDOR: A fenntartható fejlődés és a társadalmilag felelős vállalat. In *Tanulmányok Chikán Attila tiszteletére*. BKÁE, Bp., 2004, 145. p.

⁵⁸ GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: Fostering Social Responsibility Through Public Initiative: From the EU to the Spanish Case. In: *Journal of Business Ethics* 55, 2004, 279. p.

⁵⁹ Erre a globális, „intenzív” civil szerveződésre (kampányokra, bojkottokra, információáramoltatásra stb.) pedig a kibontakozó információs társadalom nyújt egyre több lehetőséget: a multinacionális vállalatok állandóan a közfigyelem fókuszában vannak.

⁶⁰ VAN LIEMT, GUSBERT: i. m. 167–168. p.

⁶¹ A fenti okfejtés alapja KAMMINGA, MENNO T.: i. m. 553. p. A szerző egyébként itt maga is hivatkozik V. A. Schmidt nézeteire.

sága és sértetlensége immár alig fenntartható olyan körülmények közepette, ahol a multinacionális vállalatok kiterjedt globális hatalmat gyakorolnak.⁶²

A vállalatok által jól belátott *gazdasági érdek* is árnyalja az önkéntesség fogalmát („business case for CSR”). Ismeretes, hogy a szó igazi értelmében vett vegytiszta „önkéntes” cselekvés aligha létezhet, még általában a „szabad cselekvéseknek” is vannak racionális motiváció. Az önkéntes CSR mögötti racionális vállalati motiváció pedig legtöbbször a szociálisan felelős imázssal elérni remélt hosszabb távú piaci előny, hozzáadott reklámérték, csökkentett kockázat és kritika stb.⁶³ A szociális felelősség ebben az értelemben kemény üzleti logika mentén alakul: a vállalat eredményességére mindenképpen kedvező hatást gyakorol, ha a közvélemény szemében a vállalat úgy idéződik fel, mint amely társadalmi értékeket is szem előtt tartó irányítási filozófiát követ. Összetett – leginkább közgazdasági – kérdés azonban a CSR és az üzleti, rentabilitási megfontolások („doing well by doing good”) perspektivikusabb vizsgálata (pl. empirikusan), illetve a valós, érdemi CSR elhatárolása a pusztá PR-tól, reklámtól, illetve a menedzsment-filozófiáktól, HR-technikáktól. Jelen tanulmány ezt nem tekinti feladatának, mi több, inkább abból az előfeltevésből indul ki, hogy még a fenti pozitív összefüggés esetleges kétségtelen igazolhatósága esetén sem lehet az alapvető etikai, emberi jogi elvárásokat mindenkor bizonytalan piaci folyamatoknak kiszolgáltatni (pl. nem biztos, hogy az üzleti mozgatók válságok idején is ugyanúgy hatnak, mint prosperáló időszakokban). Ez a megfontolás sarkallja arra a nemzetközi közösséget is, hogy a CSR-t – minden üzleti ellenállás ellenére is⁶⁴ – megkísérelje legalább tág és flexibilis keretbe foglalni. Ugyan az e tanulmányban is bemutatandó nemzetközi kezdeményezések alkalmazása önkéntes (jogilag nem kikényszeríthető), az azokat kidolgozó nemzetközi szervezetek (ILO, OECD, ENSZ) tekintélye és legitimitása, illetve a bennük foglalt és általuk ajánlott általánosan elismert nemzetközi normák súlya mégis segít kiemelni jelentőségüket a privát CSR-kezdeményezések végtelennek tűnő és olykor zavarosnak is ható „tengeréből”. Ismeretes ugyanis: valaminek a túlkommunikálása könnyen elvezethet a kommunikáció színvonalának csökkenéséhez.⁶⁵ Ez a CSR-re is igaz lehet.

⁶² LIEBERWITZ, RISA L.: i. m. 3. p.

⁶³ Érdekes megfontolás lehet ehhez kapcsolódóan, hogy az üzleti etika irodalmában a fenti logikához hasonlatos ún. „megtérülő etikát” (az etika egyik faja) nem is tekintik valódi etikai gondolatrendszernek, az etika másik útját („öncélú etika”) pedig az üzleti élet praxisa számára járhatatlannak tartják. Lásd ehhez: TÖRÖK ATTILA: i. m. 445. p. Adódik a kérdés: Akkor hát a CSR sem lehet etikai kérdés? Ha ez így van, akkor csak a jog útja marad járható?

⁶⁴ Lásd ehhez pl. MR. KLAUS LEISINGER: „A vállalatvezetők többsége nem kíván több szabályozást”. In *Summary of Discussion – Consultation on Business and Human Rights*. Geneva, 22 October 2004, United Nations Office.

⁶⁵ A mondást idézi JEURISSEN, RONALD: i. m. 95. p.

2.4. A multinacionális vállalatok szociális felelősségére irányuló nemzetközi kezdeményezések szükségessége

A XX. század második felében felerősödött mind a gazdaság, mind pedig az emberi jogi normák globalizációja. Figyelemre méltó megfontolás azonban, hogy egyes szerzők szerint e két folyamat egymástól elválasztva, külön-külön fejlődött, és noha a nemzetközi közösség kimunkált számos, a munkavállalói és szociális jogokat, standardokat is érintő nemzetközi emberi jogi egyezményt és kartát (döntően az ún. második generációs emberi jogok dokumentumok), ezek sokkal inkább maradtak egyfajta szándéknyilatkozatok, semmint a tényleges gyakorlat alakítói, vezérfonalai.⁶⁶ Ezt az alapdilemmát – amely jelen tanulmány egyik, többször és több összefüggésben visszatérő vezérfonala – úgy is le lehet írni, hogy ugyan „manapság globális gazdaságban élünk, ám nem globális társadalomban, azaz a kormányzás és a szabályozás igencsak le van maradva a gazdasági fejlődéshez képest”.⁶⁷ Különösen igaz ez a multinacionális vállalatok kontextusában, hiszen azok eleve nem is alanyai a hagyományos értelemben vett nemzetközi jognak, azaz őket közvetlenül nem kötik a klasszikus nemzetközi emberi jogi egyezmények, csak az államokat. Ilyenformán kijelenthető, hogy jelenleg sem regionális, sem globális szinten nincs olyan megfelelő, egyenértékű, integrált, valós jogi kiegyensúlyozó erő, amely megfelelően ellenőrizhető a multinacionális vállalatok hálózataiban megtestesülő transznacionális gazdasági döntéshozó potenciált.⁶⁸ Ami a munkaügyeket illeti: miközben terjeszkednek a multinacionális munkáltatók, a munkaügyi jogalkotás és a kollektív alku döntően nemzetállami szinten maradt.

Éppen ezért egyre inkább elterjedő nézet az, hogy *a multinacionális vállalatok működésének felelősebbé tételére hivatott univerzális szabályozókra van szükség*.⁶⁹ Ezek a vállalatok gazdasági hatalmukat áttanszformálva sokak szerint már ellenőrzésük alá vonták a médiát és a politikát, de immár a nemzetállamok⁷⁰ sem képesek felettük ellenőrzést gyakorolni. Ennek szemléletes leírását adja Ulrich Beck szociológus: „Olyan, mintha a sakkban új szabályok keletkez-

⁶⁶ COMPA, LANCE and HINCHLIFFE-DARRICARRÈRE, TASHIA: i. m. 668. p.

⁶⁷ BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 4. p.

⁶⁸ Uo. 5. p.

⁶⁹ Például tanulmányok sora említi azt a felismerést, hogy a XXI. sz. elején már egyre nagyobb a társadalmi elfogadottsága is annak, hogy helyénvaló, ha a vállalatokra szociális kötelezettségeket telepítenek a kormányok. Ugyan a XX. sz.-ban ezzel éppen ellentétes tendencia érvényesült (különösen az USA-ban, de máshol is), a XXI. sz.-ra világossá vált, hogy a kormányok csak egyre limitáltabb szerepet képesek vállalni szociális téren. Lásd ehhez pl. VINCENT M. DI LORENZO: Equal Economic Opportunity: Corporate Social Responsibility. In *The New Millenium*, HeinOnline – 71 *University of Colorado Law Review*, 51 2000.

⁷⁰ Mi több, a dolog néha már megfordulni látszik: „Manapság az államok azon törekvését, hogy jólétet biztosítson polgárainak, nagyban gátolja a tőke szabadsága, mivel, ha kedvezőtlenek az adózási és foglalkoztatási feltételek, kivonul az országból.” – írja SOROS GYÖRGY A globális kapitalizmus válsága c. könyvében. Idézi: Van jövő? A foglalkoztatás trendjei, *Állás és Karrier*, 2005. aug. 15, 9. p.

tek volna. A paraszt – azaz a gazdaság – az információtechnológiai rugalmasság következtében hirtelen huszárrá változik, és még a királyt – az államot – is meg tudja támadni, és sakk-matt helyzetbe tudja hozni”.⁷¹ A Business Week egy felmérése szerint ugyanakkor például az amerikai polgárok 82%-a szerint a nagy cégek immár túl nagy befolyást szereztek az élet túl sok területén Amerikában. A megkérdezettek 95 %-a gondolta úgy, hogy a cégeknek többet kell tenniük, mint csupán profitot termelniük, sőt időnként a profit terhére segíteniük kell a közösséget és a munkavállalókat.⁷² Valószínűsíthető, hogy a világ más részein sem sokkal kevésbé meggyőző eredmények születnének egy hasonló felmérésre. De nem csak a felmérések vezetnek ilyen eredményre, hanem elismert gondolkodók is hasonlóan vélekednek: „A csupán a jövedelemre koncentrááló felfogást mindenképpen ki kell egészíteni, hogy a fejlődési folyamatok átfogóbb megértéséhez juthassunk” – írja a Nobel-díjas Amartya Sen. Véleménye szerint az alapvető emberi jogok nem csak alapjai, hanem céljai is a gazdasági kereskedelemnek.⁷³

A fent említett elvárások, célok realizálásához azonban elengedhetetlen lenne, hogy a nemzetközi közösség mintegy visszaszerezze a multinacionális vállalatok feletti társadalmi, közpolitikai kontrollt, és jogilag kikényszeríthető normákkal írja körül a szociálisan felelős vállalati működés kereteit. Az államok és a nemzetközi szervezetek tehát maguk sem viselkednének „felelősen”, ha lemondanának a jogi szabályozás mihamarabbi igényéről. Ennek a jogi szabályozásnak a célja pedig nem lehet más – elviekben, munkaügyi vetületben, egyszerűen megfogalmazva –, mint hogy garantált legyen az, hogy a multinacionális vállalatok arra használják kiterjedt hatalmuknak legalább egy részét, hogy profitjuk egy részét, szociális felelősségvállalás útján visszaforgassák azok javára, akiknek a profitot valójában köszönhetik. Okkal adódik a kérdés: lehetséges-e mindez? A jelenlegi tapasztalatok és tények egyelőre azt mutatják, hogy gyakorlatilag aligha, legalábbis pusztán a hagyományos (nemzetközi) jogi eszközökkel bizonyára nem. Mindehhez hiányoznak az erre alkalmas nemzetközi fórumok, de legfőképpen az egységes politikai akarat.⁷⁴ Az alábbiakban bemutatásra kerülő kormányközi kezdeményezések (az ILO, az OECD és az ENSZ idevágó dokumentumai) is hangsúlyozottan önkéntes (nem kötelező) jellegűek, ennél fogva pedig sokkal inkább tekinthetőek szabályozási kísérleteknek, mint sem valódi szabályozóknak. E dokumentumok kényes, ám önkéntes egyensú-

⁷¹ WERNER, KLAUS/ WEISS, HANS: i. m. 29. p. (Idézet forrása ULRICH BECK: „Die Macht der Ohnmacht”, *Stern*, 2001/6.)

⁷² MATOLCSY GYÖRGY: Többségi vélemény, *Heti Válasz*, V. évfolyam 22. szám, 2005. június 2, 47. p. (Recenzió a következő könyvről: Lee Drutman and Charlie Cray: *The People's Business, Controlling Corporations And Restoring Democracy*, Berret-Koehler Publishers Inc., San Francisco, CA, USA, 2004.)

⁷³ WERNER, KLAUS/ WEISS, HANS: i. m. 30. p. (Idézet forrása: Amartya Sen: *Ökonomie für den Menschen Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. Carl Hanser Verlag, München/Wien 2001.)

⁷⁴ BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 7. p.

lyozásra sarkallják a multinacionális vállalatokat, hogy amikor közvetlen külföldi befektetéseikről döntenek, vagy ilyen formában tevékenykednek, akkor felelősen mérlegeljék önérdekeiket, előnyeiket (lásd profit), illetve a potenciálisan okozható hátrányokat (lásd szociális érzéketlenség), lehetőleg kölcsönösen maximalizálva az előnyöket.

Magától értetődően merülhet fel a kérdés, hogy *miért nem lehet elegendő* az a kézenfekvőnek, egyszerűnek tűnő megoldás, hogy az egyes *nemzeti kormányok* maguk biztosítsák területükön, illetve joghatóságuk alatt, nemzeti jogi mechanizmusaik összessége útján, hogy a multinacionális vállalatok megfeleljenek az emberi jogi, munkajogi standardoknak és felelősségre vonhatóak visszaéléseikért. Öt alapvető okot lehet említeni röviden, hogy ez miért nem lenne elégséges, és hogy miért van szükség e téren nemzetközi szabályozásra (természetesen szem előtt tartva, hogy a multinacionális vállalatok olyan globális szereplők, amelyek éppen e tulajdonságukból nyerik kompetitív előnyüket).⁷⁵

1. Egyes kormányzatok eleve vonakodnak bevezetni olyan szabályokat, amelyek biztosítanák a multinacionális vállalatok emberi jogi elszámoltathatóságát (különösen igaz ez a munkavállalói jogok, standardok tekintetében).
2. Az ilyen esetleges szabályok költségesek, s mint ilyenek, meghaladják a fejlődő országok kormányainak teljesítőképességét.
3. A felerősödő szabad globális tőkeáramlás globális „versenyt” („race to the bottom”) generál a külföldi direkt beruházások potenciális befogadó államai között, amely verseny a munkaerő költségek csökkentésére, alacsonyabb színvonalú, rugalmasabb és olcsóbb szociális szabályozásra sarkallja a „verseny” részeseit (az államokat), hogy egyikük se legyen kevésbé „vonzó” a tőke számára, mint a másik.
4. A multinacionális vállalatok globális hálózatai bonyolult és átláthatatlan szerződéses rendszereket fednek, ahol egyre nehezebb nemzeti szinten azonosítani, hogy ki, hol és miért felelős.
5. A foglalkoztatási szférában különösen bonyolult helyzetet teremt az, hogy egyes államok minimum-standardjainak szintje lényegesen különbözik egymástól.

A következő kérdés az lehet, hogy van-e bármilyen *nemzetközi jogi alapja* annak, hogy a multinacionális vállalatokat esetlegesen emberi jogi normák hatálya alá szorítsa a nemzetközi közösség. A szakirodalom⁷⁶ döntően egységes abban, hogy az erre való felhatalmazást az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (ENSZ, 1948) Előszavában lehet felfedezni: „...a Közgyűlés kinyilvánítja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát mint azt a *közös eszményt*, amelynek

⁷⁵ Az alábbi összefoglalás a következő forráson alapul: STEINER, HENRY J. and ALSTON, PHILIP: *International Human Rights In Context – Law, Politics, Morals – Text and Materials, Multinational Corporations*. Oxford University Press 2000, 1349. p.

⁷⁶ Pl. OHCHR Briefing Paper on The Global Compact and Human Rights: *Understanding Sphere of Influence and Complicity*. i. m. 15. p.

elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell abból a célból, hogy *minden személy és a társadalom minden szerve*, állandóan szem előtt tartva a jelen Nyilatkozatot, oktatás és nevelés útján előmozdítsa e jogok és szabadságok tiszteletben tartásának kifejlesztését, valamint azoknak *fokozatosan megvalósuló hazai és nemzetközi jogszabályok útján* történő általános és tényleges alkalmazását és elismerését...” (Kiemelés – K. A.). A „társadalom minden szerve” kifejezés kétség kívül a multinacionális vállalatokat is magában foglalja, noha kétségtelen, hogy a nemzetközi jog szabályai értelmében az államok elsődleges felelőssége az emberi jogok előmozdítása és védelme. A multinacionális vállalatok nemzetközi jogi, emberi jogi funkciói és kötelezettségei csak az elmúlt 20 évben kerültek a viták keresztüztébe. Értékelhető ez az emberi jogok globalizálódásának egy kvázi harmadik stációjaként: eleinte, a II. világháború előtt, az egyes államok belügye, szuverenitásának sarokköve volt az, hogy joghatóságuk alatt lényegében úgy bánnak állampolgáraikkal, ahogyan akarnak, ahhoz sem más államoknak, sem nemzetközi szervezeteknek nincs köze. A II. világháború után ez megváltozott, az ismert okokból és módon végbement az emberi jogi standardok globalizációja. Harmadik lépcsőben jelenleg az áll a viták célkeresztjében, hogy a privát szektornak milyen emberi jogi kötelezettségei lehetnek a nemzetközi jog értelmében. Utóbbi dilemma pedig az Apartheid 70-es évek-béli jelenségével merült fel, ám kétségkívül a 80-es évekre élesedett ki, éppen számos, a multinacionális cégek által fejlődő országokban alkalmazott embertelen munkakörülményekkel, „sweatshopok”-kal kapcsolatos botrány okán.⁷⁷ Az is egyértelmű, hogy számos emberi jog egyáltalán nem releváns a vállalatok irányában (pl. a bíróságok előtti fair eljáráshoz való jog stb.), míg a munkavállalói alapjogok különösen is olyanok, amelyek előmozdításáért igenis sokat tehetnének a vállalatok.

Mint említettük, annak politikai realitása ugyan még mindig igen csekély, hogy a multinacionális vállalatokat szociális felelősségre „kényszerítő” nemzetközi jogi dokumentum megalkotásra kerüljön, már vannak bizonyos – az alábbiakban bemutatandó – szabályozási kísérletek, és legfőképpen közös eszmények. R. Blanpain és M. Colucci a témával foglalkozó munkájában⁷⁸ hangsúlyozza, hogy úgy tűnik, hogy a globális szintéren átfogó, minden érintett által respektált, magától értetődő konszenzus van kialakulóban abban a tekintetben, hogy az alapvető munkavállalói, munkahelyi jogok és elvek betartása és betartatása mind nemzeti, mind nemzetközi szinten elengedhetetlen, azaz, hogy e jogok és standardok valójában a gazdasági globalizáció „conditio sine qua non”-ját képezik. Valóban, látszólag ez minden érintett érdeke. Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a munkavállalók számára miért fontosak e standardok

⁷⁷ EWING, ANTHONY P.: Understanding the Global Compact Human Rights Principles. In *Embedding Human Rights in Business Practice, A joint publication of the United Nations Global Compact Office and of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 28. p.

⁷⁸ BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 5–8. p.

(lásd pl. kényszermunka tilalma stb.), de ILO-felmérések igazolják azt a tényt is, hogy hosszabb távon azoknak az államoknak a nemzeti fejlődése is megszínli annak a következményeit, ha egy adott állam nem alkalmazza és nem tartatja be az alapvető munkavállalói jogokat. Mi több, elvileg a multinacionális vállalatoknak is elemi érdeke, hogy a világon bárhol olyan szociális körülményekkel találkozzanak, amelynek szociális biztonsági rendszerei, oktatási rendszere, egészségügyi és egyéb infrastruktúrája, szociális békéje biztosítja számukra a mindenkorl képzett, egészséges, kompetens munkaerőt. Ennek a látszólagos konszenzusnak a jele volt a korábban már említett – alapvetően szintén önkéntes logikájú – 1998-as ILO Deklaráció (Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Nyilatkozat), illetve az alábbiakban bemutatandó kezdeményezések megszületése és fennmaradása.

Ugyanakkor látnunk kell azt, hogy míg a gazdasági globalizáció kiteljesedésének folyamatát éljük, addig ennek globális jogi szabályozása inkább csak „csökevényes” módon valósul meg: nem jogi kötőerejű és átfogó normák formájában, hanem csupán a „puha jog (soft law)” egyfajta bizonytalan globalizációja⁷⁹ útján. Különösen igaz ez a multinacionális vállalatok tekintetében, holott feltehetően éppen e tekintetben lenne leginkább szükség kikényszeríthető szabályokra, hiszen a vállalatok azok, amelyek napi szinten, közvetlenül – jól vagy rosszul – alkalmazzák az alapvető munkavállalói jogokat, és szembe-sülnek az általuk indukált dilemmákkal (pl. inkább termel egy vállalat drágábban, avagy inkább alkalmaz például gyermekmunkát). A fő kérdés pedig éppen ez: hogyan ültethető be mélyen a munkavállalói alapjogok tisztelete a multinacionális vállalatok napi működésének rutinjába, azaz hogyan érhető el, hogy az alapvető munkahelyi elvek és jogok a gyakorlati életben is érvényesüljenek. Ebben a tekintetben valójában mindegy, hogy e jogok érvényesülésének előmozdítására szolgáló alternatív kezdeményezések⁸⁰ közül melyikkel van dolgunk (pl. kötelező vagy önkéntes), ha annak befolyása mélyreható a jogok hétköznapi funkcionálására. Valójában minden szereplő (nemzeti vagy nemzetközi, privát vagy köz stb.) erőfeszítése és minden eszköz (jogi vagy nem jogi) alkalmazása fontos ahhoz, hogy ezek a jogok a világ minden táján kivétel nélkül tiszteletben legyenek tartva. Ebben a sajátos, a jelen társadalmi-gazdasági politikai környezetben kódolt rendszerben nyilvánvalóan megvan az „önkéntes” kezdeményezések szerepe is, de ez éppen úgy nem lehet kizárólagos, abszolútizálható vagy túlértékelhető, mint ahogyan nem is teljesen elvetendő. Ám példának okáért az ENSZ Fejlesztési Programja is utal rá, hogy a „a multinacionális

⁷⁹ Uo. 7. p.

⁸⁰ Blanpain és Colucci az alapvető munkavállalói jogok globális szorgalmazásának négy útját („vágányát”) különbözteti meg: 1. jogi (lásd ILO egyezmények és ajánlások); 2. önkéntes (ld. az e tanulmány 2. fejezetében bemutatott kezdeményezéseket); 3. promocióális vagy előmozdító (lásd az ILO 1998-a Deklarációját); 4. kereskedelmi (lásd pl. egyéni vállalati CSR-politikák). BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 122. p. Mindehez még az ún. „szociális klauzula” szerepét is hozzátehetjük.

vállalatok magatartása jóval fontosabb kérdés annál, amit pusztán az önkéntes és önszabályozó standardok szférájára lehetne hagyni”.⁸¹

3. A multinacionális vállalatok szociális felelőssége – a főbb kormányközi kezdeményezések

Az alábbiakban 4–4 azonos szempont (általános jellemzés, tartalom, végrehajtás, rövid értékelés) mentén mutatjuk be (ezzel össze is hasonlítva) nagyvonalakban az ILO, az OECD és az ENSZ jelenleg létező legfontosabb vonatkozó CSR-kezdeményezéseit. Közös jellemzőjük az önkéntes alkalmazás, azaz a kikényszerítő mechanizmusok hiánya, illetve, hogy mindegyikük a nemzetközi jog által artikulált értékeken és alapelveken nyugszik. Ehelyütt éppúgy mellőzzük az egyes szervezetek bemutatását, mint az említésre kerülő kezdeményezések részletes tárgyalását, sokkal inkább célunk az általános bemutatás és összevetés.

3.1. Az ILO – A Multinacionális vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek Tripartit Nyilatkozata

3.1.1. Általános jellemzés

Az ILO Tripartit Nyilatkozata a munka világában a multinacionális vállalatok szociális felelősségére vonatkozó alapvető referenciapontot jelent. Ez a Nyilatkozat az egyetlen olyan jellegű kezdeményezés, amely elismeri a kormányok, a munkavállalói szervezetek és a multinacionális (és helyi) vállalatok felelőssége közötti egyensúlyt és partnerséget. Mindez adódik az ILO tripartit logikájából és legitimációjából. Fontos előny e dokumentum univerzális volta, tekintve az ILO nagy taglétszámát, illetve ENSZ szakosított szervezeti státuszát. A Nyilatkozat elvei az ILO Nemzetközi Munkaügyi Egyezményeire és Ajánlásaira támaszkodnak, s mint ilyenek egyetemes, tripartit megállapodásokban artikulált értékeket igyekeznek önkéntes jelleggel, ajánlásként becsatornázni a multinacionális vállalatok működésébe. Ez azért fontos, mert az ILO Egyezményei és Ajánlásai állami (kormányzati) tevékenységeket írnak elő, noha ezek természetükből adódóan csak a munkavállalói és munkáltatói szervezetek és a multinacionális vállalatok (és üzleti partnereik) tevékenységei útján mehetnek át közvetlenül a gyakorlatba. A Nyilatkozat maga azonban leszögezi: „a Nyilatkozat rendelkezései semmilyen módon nem befolyásolják és semmilyen egyéb módon sem érintik bármely ILO Egyezmény ratifikálásából eredő kötelezettségek érvényesítését.”⁸² A nemzetközi munkaügyi standardok realizálásának az önkéntes vál-

⁸¹ UNDP, 1999 – Idézi GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: i. m. 278. p.

⁸² ILO Tripartit Nyilatkozat 7.

lati felelősségvállalás tehát egy párhuzamos, alternatív, kiegészítő, ám semmiképpen sem a hagyományos jogi mechanizmusokat felváltó vagy lerontó útja lehet.

A Nyilatkozatot 1977 novemberében fogadták el, utoljára pedig 2000 márciusában lett felülvizsgálva (utóbbinál különös figyelemmel az 1998-as, már említett Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló ILO Deklarációra). Az ILO Igazgatótanácsa már 1971-ben határozott arról, hogy lépéseket kell tenni a multinacionális vállalatok és a szociálpolitikai kérdések összefüggéseinek vizsgálatához. Az első ilyen találkozóra 1972-ben került sor, a másodikra 1976-ban. Utóbbi már lefektette a későbbi Nyilatkozat alapelveit (pl. önkéntesség). Érdekesség, hogy az 1976. júniusi Egyetemes Munkaügyi Értekezleten a munkavállalói oldal sokkal inkább a témába vágó „keményebb” Egyezmény elfogadását szorgalmazta, de a munkáltatói oldal csak a jogi kényszer nélküli deklarációt tartotta elfogadhatónak. Nem volt meg tehát (és máig nincs meg) az elégséges politikai konszenzus egy vonatkozó Egyezmény vagy Ajánlás elfogadásához. A Nyilatkozatot az ILO szervezetén belül egy albizottság kezeli (Subcommittee on Multinational Enterprises), amely közvetlenül az ILO Igazgató Tanácsának referál (az is hozta létre).

A Nyilatkozat kettős, egymással szorosan összefonódó *célja*: (a) a multinacionális vállalatok gazdasági és társadalmi fejlődéssel kapcsolatos pozitív hozzájárulásának ösztönözése, és (b) a tevékenységükkel kapcsolatban felmerülő esetleges nehézségek mérséklése és megoldása. A Nyilatkozat e célok realizálása végett intézkedéseket és tevékenységeket ajánl *címzettjeinek*: mind a hazai, mind a befogadó országok kormányainak, a munkáltatói és munkavállalói szervezeteknek és a multinacionális vállalatoknak. Ugyanakkor egyik fél sem tekinthető a Nyilatkozat fő címzettjének, mivel az irányelvek a kölcsönös részvétel folyamatát és a partnerségeket kívánják szorgalmazni.

Mindennek szellemében: „A jelen Nyilatkozat által érintett felek kötelesek tiszteletben tartani az államok szuverén jogait, a nemzeti törvényeket és jogszabályokat, figyelembe venni az egyes országok kialakult gyakorlatát és tiszteletben tartani a nemzetközi szabványokat. Kötelesek tiszteletben tartani az Emberi Jogok Nemzetközi Deklarációját, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott nemzetközi megállapodásokat, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Alapszabályát, és annak elveit, amelyek szerint a szólásszabadság és az egyesülési szabadság nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődés szempontjából. Hozzá kell járulniuk az ILO 1998-ban elfogadott Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Nyilatkozatához és annak folytatásához. Ezen kívül be kell tartaniuk a szabad akaratukból, önként vállalt kötelezettségeket, amelyeket az országos törvények és elfogadott nemzetközi kötelezettségek értelmében, ezeknek megfelelően vállaltak.”⁸³ Mindezeket túl a Nyilatkozat sürgeti a *kormányokat*, hogy mielőbb fogadják el azokat az ILO-Egyezményeket és Ajánlásokat, amelyek a multinacio-

⁸³ ILO Tripartit Nyilatkozat, Általános Irányelvek 8.

nális vállalatok működése szempontjából relevánsak⁸⁴, ám „azokban az országokban, ahol a hivatkozott Ajánlásokat és Egyezményeket nem érvényesítik, minden érdekelt fél irányelvként fog hivatkozni ezekre az okmányokra szociálpolitikai elképzeléseinek érvényesítésében.”⁸⁵ További fontos általános útmutatás a kormányokra nézve, hogy „kötelesek támogatni a Nyilatkozat elveinek megfelelő szociális gyakorlatot a szociális és munkaügyi törvényekben, a hazai állam jogszabályaiban és joggyakorlatában, valamint a vonatkozó nemzetközi szabványokban. A befogadó és a hazai ország kormányainak készséget kell mutatniuk arra, hogy bármely fél kezdeményezésére minden olyan esetben, amikor erre igény mutatkozik, konzultációkat folytassanak egymással.”⁸⁶ Ami pedig a *multinacionális vállalatokat* illeti: „maradéktalanul figyelembe veszik a működésük szerinti országokban elfogadott általános politikai célkitűzéseket. Tevékenységüknek összhangban kell lenniük a működésük szerinti ország fejlesztési prioritásaival, szociális célkitűzéseivel és struktúrájával. Ennek érdekében konzultációkra van szükség a multinacionális vállalatok, a kormány, illetve az érdekelt munkaadói és munkavállalói szervezetek között.”⁸⁷

3.1.2. Tartalom

A Tripartit Nyilatkozat a következő területeken fogalmaz meg ajánlásokat: *foglalkoztatás* (a teljes, termelékeny és szabadon választható foglalkoztatás támogatása; a lehetőségek és bánásmódok egyenlősége; a foglalkoztatás biztonsága; képzés és foglalkoztathatóság); *munka- és életfeltételek* (bérek, juttatások és munkafeltételek; a foglalkoztatás alsó korhatára; munkaegészségügy és munkabiztonság); *munkaügyi kapcsolatok* (az egyesülés szabadsága és a szervezkedési jog; kollektív alku; konzultáció, sérelmek kivizsgálása, munkajogi viták rendezése).

3.1.3. Végrehajtás

A. Jelentéstételi és értékelési folyamat

Az ILO Igazgatótanácsa már 1978-ban, egy évvel a Nyilatkozat elfogadása után, úgy határozott, hogy a kormányokat rendszeres jelentéstételre szólítja fel a Nyilatkozat hatásaira vonatkozóan. Ezeket a jelentéseket természetesen a munkavállalói és munkáltatói szervezetekkel lefolytatott alapos konzultáció alapján kell elkészíteni, megtartva a tripartit logikát. Az első ilyen kérdőíves felmérés a Nyilatkozat hatásairól 1980-ba készült, majd 1992-ig háromévente. A hatodik

⁸⁴ A Nyilatkozat Melléklete megadja a Nyilatkozatban hivatkozott, illetve a Nyilatkozat szempontjából releváns nemzetközi munkaügyi egyezmények és ajánlások jegyzékét.

⁸⁵ ILO Tripartit Nyilatkozat, Általános Irányelvek 9.

⁸⁶ Uo. 12. p.

⁸⁷ Uo. 10. p.

felmérés 1996-ban született, a hetedik az 1996–99-ig terjedő időszak fejleményeit vizsgálja, míg a nyolcadik a 2000 és 2003 közötti évekre fog vonatkozni. Míg az elsőre csupán 52 ország, addig a hetedikre már 100 ország adott le jelentést. Utóbbi szám azt is mutatja, hogy mennyire megnőtt a multinacionális vállalatok tevékenységének szociális hatásait övező globális érdeklődés. Az alapvetően önkéntes Nyilatkozat közvetett jogi jelentőségére bizonyíték, hogy például a hetedik jelentés arra irányuló kérdésére, hogy az egyes országok milyen eszközökkel segítik a Nyilatkozat céljainak érvényesülését, a leggyakoribb válasz az új jogszabályok elfogadása volt.⁸⁸ Egyebekben a felmérések átfogó, dokumentált képet festenek a multinacionális vállalatok egyes időszakokra vetített társadalmi jelentőségéről, illetve annak fokozatos növekedéséről. Mindemellett a felmérések fellendítik a jó gyakorlatok globális megismertetését, a gyakorlati tapasztalatok cseréjét illetve mindezek fényében segítik az érintett aktorok döntéshozatalát és tevékenységét, továbbá a tevékenységi prioritások kitűzését.

B. A Nyilatkozat értelmezésének kérése az ILO-tól, mint a konfliktusok kezelésének sajátos módja (Eljárás a Nyilatkozat alkalmazása során keletkező jogvitáknak a Nyilatkozat rendelkezéseinek értelmezésével való rendezésére⁸⁹)

Konkrét ügyek kapcsán lehet az ILO-hoz fordulni a Nyilatkozat elveinek értelmezése végett, természetesen önkéntes jelleggel. Az eljárás célja a Nyilatkozat rendelkezéseinek szükség szerinti értelmezése a Nyilatkozat által érintett felek között egy valós, konkrét helyzetben kialakult jogvita feloldása céljából.

Nyilatkozat értelmezésére irányuló kérés folyamata vázlatosan a következő:⁹⁰

1. Az ILO Hivatala értesíti az érintett feleket az adott kérelem átvételéről.
2. Az Igazgató Tanács Multinacionális Vállalatokkal Foglalkozó Albizottságának (továbbiakban: Albizottság) tisztviselői megvizsgálják a kérelem befogadhatóságát. Egyhangú döntés esetén, a tagok befogadhatóságról szóló döntése megszületik, nem egyhangú döntés esetén, az Albizottság a kérés befogadhatóságának elbírálását az Igazgató Tanácsnak továbbítja.
3. Amennyiben a kérés befogadható, a Hivatal előkészíti a válasz tervezetét az Albizottság tagjaival történő konzultáció alapján.
4. Ha ezt a tervezetet az Albizottság elfogadja, az értelmezés kérésére adott választ továbbítja Igazgató Tanácsnak döntéshozatal céljából. Ha az Albizottság nem fogadja el a tervezetet, nem adnak ki értelmezést.

⁸⁸ Idézi BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 51. p.

⁸⁹ Az erre vonatkozó szabályokat a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Igazgatótanácsa 232-ik ülésén fogadta el (Genf, 1986. március).

⁹⁰ Az összeállítás alapja: *Útmutató a Multinacionális vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek tripartit nyilatkozatához*. Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, Multinacionális Vállalatok Program 2004, 32–33. p.

5. Az Igazgató Tanács által elfogadott választ továbbítják az érintett feleknek, és közlik a Hivatalos Közlönyben, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal elektronikus ILOLEX-ében.

A 2. ponthoz kapcsolódóan értelmezésre szorulnak a kérelem „befogadhatóságának” kritériumai:

- a) A kérelem egy „konkrét helyzetből” adódik.
- b) A Nyilatkozat ajánlásai által érintett két vagy több fél (munkáltatói vagy munkavállalói szervezet, kormány, multinacionális cég), nem tudnak megállapodni a Nyilatkozat konkrét rendelkezéseinek értelmezésében.
- c) A kérelmező a következők egyike:
 - az ILO egy tagállamának kormánya
 - országos munkáltatói szervezet vagy munkavállalói képviselő nemzeti és/vagy ágazati szinten, vagy
 - nemzetközi munkáltatói szervezet vagy nemzetközi munkavállalói szervezet egy reprezentatív nemzeti tagszervezet nevében
- d) Az adott helyzet eljárása nem jelent átfedést, ismétlést vagy ellentmondást a fennálló nemzeti vagy ILO eljárások, mechanizmusok tekintetében.
- e) Az érintett kormány nem adta be a kérelmet a Hivatalhoz, vagy három hónap eltelt, mióta a kérelmező szervezet a kormányhoz fordult, és a kormány nem reagált a szervezet megkeresésére.

Ugyan az utóbbi évtizedekben számos jelzést és segítségnyújtás iránti kérelmet adtak be a Hivatalhoz a Nyilatkozattal kapcsolatban, valójában mégis csak öt ügyben⁹¹ indult eddig érdemi értelmezési eljárás. A többi „kérelem” inkább csak informálta az ILO-t, vagy nemzetközi akciót kért, ám formálisan a Nyilatkozat értelmezését nem igényelték. Mindez mutatja, hogy a Nyilatkozat valós súlya még bőven hagy maga után kívánnivalót.

Az ILO a fentebb említett két módszer (jelentés, értelmezés) mellett is sokrétűen igyekszik szorgalmazni – például hálózatain, kutatási programjain, szakmai tanácsadó szolgálatain, partnerségi programjain keresztül – a Nyilatkozat céljainak elérését és tartalommal való kitöltését, valósuljon meg az akár privát kezdeményezések, akár koordinált tripartit partnerségek, akár kormányzati cselekvések, akár kollektív alku útján.

2004-ben az ILO magas szintű munkacsoportja vizsgálta a mindenki számára tisztességes lehetőségeket teremtő, szociálisan felelősebb globalizáció kihívásait, és ennek keretében ismételten utalás történt a Nyilatkozat és az önkéntes vállalati szociális felelősség eszméjének jelentőségére.⁹²

⁹¹ BIFU Case (1984–1985); Belgian Case no. 1 (1987–1988); IUF Case (1992); ICEF Case (1993–1995); Belgian Case no. 2 (1997–1998).

⁹² A fair globalization. The role of the ILO. Report of the Director-General on the World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Conference, 92nd Session, 2004.

3.1.4. Rövid értékelés

Az ILO Nyilatkozata semmiképpen nem tekinthető a CSR-szféra kényszerítő szabályozójának, sokkal inkább egy globálisan legitimált, keretszerű, inspiratív kiegészítő, ám felettebb értékes eszköznek. Mégis sokan kiemelik korlátozott hatókörét (csak munkaügyi kérdések) és transzparenciájának nyilvánvaló hiányát. Ennél természetesen keményebb ellenvetések is megfogalmazódnak a szakirodalomban: Breen Creighton szerint a Nyilatkozat „szemmel láthatóan nem kielégítő” eszköz a multinacionális vállalatok magatartásának befolyásolására, és jól illusztrálja, hogy az ILO a munkavállalók érdekében mennyire nem tudja hatékonyan felvenni a versenyt a globalizációval és a kereskedelem liberalizálódásával. Ugyanakkor azt a tendenciát tükrözi, hogy az ILO is egyre nagyobb teret enged céljai elérésében a „soft law”-nak.⁹³

3.2. Az OECD - Irányelvek a multinacionális vállalatok számára

3.2.1. Általános jellemzés

Míg az ILO Nyilatkozatot a kormányok, a munkáltatói és munkavállalói szervezetek globális szinten, tripartit alapon fogadták el, az OECD Irányelvek végső soron kizárólag a kormányok részéről a multinacionális vállalatok számára címzett ajánlásokat, követendő felelősségteljes magatartásmintákat határoznak meg. Mindez adódik az OECD – ehelyütt nem részletezendő – struktúrájából. Az Irányelvek kidolgozásában döntő szerepe volt az OECD CIME (Committee on International Investments and Multinational Enterprises = Nemzetközi Beruházások és a Multinacionális Vállalatok Bizottsága) bizottságának, amely 1975 januárjában került felállításra. A CIME az Irányelvek tisztázásáért, magyarázatáért, felülvizsgálatáért és működésért is felel. Az OECD két tanácsadó bizottsága is befolyásos partnerként vett részt az Irányelvek megalkotásában: a BIAK (Kereskedelmi és Ipari Tanácsadó Bizottság) és a TUAC (Szakszervezeti Tanácsadó Bizottság). Ezek, és számos NGO manapság is részt vesz az Irányelvekkel kapcsolatos munkálatokban, véleménycserékben.

A multinacionális vállalatok globális tevékenységének kezelésére már az Irányelvek megalkotásakor is két út mutatkozott: engedni a tisztán önkéntes vállalati önszabályozást, vagy a kormányzatok összefogása révén valamifajta közös standardokat kidolgozni. E Nyilatkozat elfogadásával az OECD az utóbbi mellett tette le a voksát. Eredeti céljai között – a háttérben legalábbis – szerepelt, hogy ez a kezdeményezés segíthet megerősíteni a kormányközi együttmű-

⁹³ CREIGHTON, BREEN: The Future of Labour Law: Is There a Role for International Labour Standards? In *The Future of Labour Law, Liber Amicorum Bob Hepple QC*. (Ed. by Catherine Barnard, Simon Deakin and Gillian S. Morris) Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004, 253–273. p.

kódést a vonatkozó nemzeti normák és eljárások spontán harmonizációja útján, és hosszabb távon talán kikövezheti az útját a multinacionális vállalatok tevékenységét befolyásoló átfogó, méltányos nemzetközi normák elfogadásának, akár még az OECD-nél is szélesebb kontextusban.⁹⁴ Jelen helyzetben azonban az Irányelvek jogilag nem kötelezőek, hanem tulajdonképpen a felelős vállalat-irányítás kormányzatok által szorgalmazott „szabványát” testesítik meg.

Az e tanulmányban is bemutatásra kerülő kezdeményezések közül az OECD Irányelvei születtek elsőként: 1976 júniusában adták ki. Az Irányelveket eredetileg a „Deklaráció a nemzetközi befektetésekről és multinacionális vállalatokról” (1976. június 20.)⁹⁵ című – jogilag nem kötelező – OECD dokumentumhoz kapcsolták, és máig is ebben a szélesebb, kiegyensúlyozott keretben működik.⁹⁶ Ezt az eszközrendszert azóta 1979-ben, 1984-ben, 1991-ben és 2000-ben is módosították, finomították. A cél még mindig az, hogy az OECD alapvetően liberális befektetési politikáját párosítsák a multinacionális vállalatok önkéntes felelősségvállalásának ösztönzésével.

Az Irányelvek legutóbbi módosításának egyik fontos eleme, hogy az új szöveg már nem az „OECD tagországokról” szól, hanem az Irányelvekhez, illetve az OECD Nyilatkozathoz „csatlakozó országokról”.⁹⁷ Mindez annak a jele, hogy az OECD a nem-tagországok multinacionális vállalatai, illetve a nem-tagországokban működő, de OECD országok multinacionális cégei részére is ajánlja az Irányelvek alkalmazását, azaz el kívánja érni annak globális kiterjedésű önkéntes használatát. A 2000-es módosítás jelentősen megerősítette a végrehajtás mechanizmusait is.

Az Irányelvek 1. pontja leszögezi: „Az OECD Irányelvek a kormányok által a multinacionális vállalkozások részére tett ajánlásokat foglalják magukban.

⁹⁴ BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 19. p.

⁹⁵ A Deklarációt 1994-ben Magyarország is elfogadta.

⁹⁶ E deklaráció négy alapvető instrumentuma: a nemzeti elbánás; irányelvek a multinacionális vállalatok számára; nemzetközi befektetési ösztönzők és ellen ösztönzők; és az ellentmondó előírások. A *nemzeti elbánás* a tagországok számára olyan vállalatot jelent, hogy az országukban működő külföldi ellenőrzésű vállalatok részére a nemzetközi joggal összhangban lévő elbánást biztosítanak, amely nem kevésbé kedvező, mint a nemzeti vállalatok számára hasonló helyzetben biztosított (nemzeti) elbánás. Az *irányelvek a multinacionális vállalatok számára* önkéntesen vállalt viselkedési normák betartásáról rendelkezik, amelyeket a tagországok közösen ajánlanak a vállalatoknak, viszont közös célkitűzés az is, hogy a tagországok elhárítsák mindazokat az akadályokat, amelyek a vállalatok tevékenységét kedvezőtlenül befolyásolhatják, elősegítve a multinacionális vállalatok nyújtotta előnyök ösztönzését. A *nemzetközi befektetési ösztönzők és ellenősztönzők* arról szólnak, hogy a tagországoknak figyelemmel kell lenniük egymás érdekeire oly módon, hogy a meghozott intézkedések átláthatók legyenek, róluk információk azonnal rendelkezésre álljanak, és elkerüljék, illetve csökkentsék az egymásnak ellentmondó követelmények alkalmazását. Mindezek érdekében a tagországok készek egymás között konzultációk folytatására is. Az *ellentmondó követelmények* (előírások) körében a tagországok készek az olyan célú együttműködésre, amelyben minimalizálni kívánják a multinacionális vállalatokat sújtó ellentmondó előírásokat, illetve azok hatását.

⁹⁷ 2005 elejéig a 30 OECD tag mellett 9 ország csatlakozott még (Argentína, Brazília, Chile, Észtország, Izrael, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovénia).

Önkéntes elveket és szabályokat nyújtanak a vonatkozó törvényekkel összhangban álló felelősségteljes üzletvitelhez. Az Irányelvek célja annak biztosítása, hogy e vállalkozások tevékenysége összhangban álljon a kormányok politikájával, hogy erősítse a vállalkozások és azon társadalmak közötti kölcsönös bizalmat, ahol a nevezett vállalkozások működnek, hogy javuljon a nemzetközi befektetések légköre és hogy a multinacionális vállalkozások nagyobb mértékben járuljanak hozzá a fenntartható fejlődéshez.” Ezt követően az Irányelvek 10. cikke körülírja a kormányok főbb feladatait: „Az Irányelveket támogató kormányok közös célja, hogy előmozdítsák a multinacionális vállalatok pozitív hozzájárulását a gazdasági, környezeti és társadalmi fejlődéshez, valamint, hogy a működésük során esetleg előforduló nehézségeket minimálisra csökkentsék. A cél eléréséhez vezető úton a kormányok társra találnak az ugyanezen célokért saját módszereikkel küzdő vállalatok, szakszervezetek és egyéb nem kormányzati szervezetek személyében. A kormányok azáltal segíthetnek, hogy hatékony belföldi politikai kereteket hoznak létre, ami stabil makrogazdasági politikát, a cégek diszkrimináció-mentes kezelését, megfelelő szabályozást és körültekintő ellenőrzést, pártatlan bíróságokat és a törvény részrehajlás nélküli betartatását, valamint hatékony és tisztességes közigazgatást jelent. A kormányok azáltal is segíthetnek, hogy fenntartják és előmozdítyják a fenntartható növekedést támogató megfelelő szabványokat és politikákat, és folyamatos reformokat hoznak, melyek biztosítják, hogy az állami szektor tevékenysége eredményes és hatásos legyen. Az Irányelveket támogató kormányok elkötelezettek aziránt, hogy folyamatosan javítják bel- és külpolitikájukat, szem előtt tartva az összes ember jólétének és életkörülményeinek javítását.”

3.2.2. Tartalom

Míg az ILO Nyilatkozata átfogóbb szociális és munkaügyi témákkal kapcsolatban fogalmaz meg specifikusabb ajánlásokat, elsősorban a fejlődő országokban, addig az OECD Irányelvei a foglalkoztatáson és az ipari kapcsolatokon kívül eső kérdéseket is részletesen tárgyalnak. A dokumentum az alábbi 10 fejezetre bomlik: Bevezetés; I. Fogalmak és elvek; II. Általános irányelvek; III. Nyilvánosságra hozatal; IV. Foglalkoztatási és ipari kapcsolatok; V. Környezetvédelem; VI. A korrupció elleni harc; VII. Fogyasztói érdekvédelem; VIII. Tudomány és technika; IX. Verseny; X. Adózás (eredetileg csak 8 fejezet volt, a VI. és a VII. csak később került be). Az Irányelvek alkalmazását Magyarázó Értelmezések és Eljárási Útmutató is segítik.

Az *Általános Irányelvek* megalapozzák a konkrét Irányelvek szellemét és alaphangját. Ennek keretében a következőket ajánlják:

„A vállalkozásoknak teljes körűen figyelembe kell venniük azon ország elvi iránymutatásait, ahol tevékenységüket kifejtik, és figyelembe kell venniük a többi érdekelt véleményét. Ezért a vállalkozások:

1. Járuljanak hozzá a gazdasági, társadalmi haladáshoz és a környezet védelméhez a fenntartható fejlődés elérése céljából.
2. Tartsák tiszteletben a tevékenységükkel érintettek emberi jogait a fogadó ország kormánya nemzetközi kötelezettségeivel és vállalásaival összhangban.
3. Ösztönözzék a helyi kapacitások építését a helyi közösséggel való szoros együttműködés révén, az üzleti érdekeket is beleértve, valamint fejlesztve a vállalkozás tevékenységét a hazai és a külföldi piacokon, a megbízható kereskedelmi gyakorlat igényével összhangban.
4. Ösztönözzék a humán tőke alakítását, különösen foglalkoztatási lehetőségek teremtésével és az alkalmazottak számára továbbképzési lehetőségek megteremtésével.
5. Tartózkodjanak olyan kivételek keresésétől vagy elfogadásától, amit a környezetvédelmi, egészségügyi, biztonsági, munkaügyi, adózási, pénzügyi ösztönzési vagy egyéb kérdésekkel kapcsolatos jogszabály vagy szabályozás nem írt elő.
6. Támogassák és érvényesítsék a jó vállalatirányítási elveket, és dolgozzák ki és alkalmazzák a jó vállalatirányítási gyakorlatot.
7. Dolgozzanak ki és alkalmazzanak hatékony önszabályozási gyakorlatokat és irányítási rendszereket, amelyek előmozdítják a bizalmi kapcsolatot és a kölcsönös bizalom kiépítését a vállalkozások és a működési környezetüket képező társadalom között.
8. Segítsék elő a vállalati irányelveknek a dolgozókkal való tudatos megismertetését az irányelvek megfelelő terjesztésével, beleértve a képzési programok révén történő tájékoztatást is.
9. Tartózkodjanak az olyan alkalmazottakkal szembeni diszkriminatív vagy fegyelmi intézkedésektől, akik jóhiszeműen jelentik a vezetőik vagy esetleg az illetékes hatóságok számára az olyan gyakorlatot, ami ellentmond a törvénynek, az Irányelveknek vagy a vállalat irányelveinek.
10. Ösztönözzék - ahol lehet - az üzleti partnereket, többek között a szállítókat és az alvállalkozókat az Irányelvekkel összhangban lévő vállalatirányítási elvek alkalmazására.
11. Tartózkodjanak a helyi politikai tevékenységekbe való nem megfelelő beavatkozástól.”

Az Irányelvek *foglalkoztatási és szakmai kapcsolatokról szóló fejezetében foglaltak* szinte teljes egészében az ILO Nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzésekre alapoznak, és a fő munkaügyi elvek mindegyikére kiterjednek. A következő főbb témákat érinti e fejezet: szakszervezeti képviselőhöz és a kollektív alkuhoz való jog, a gyermekmunka hatékony megszüntetése, a kötelező vagy kényszermunka valamennyi formájának kizárása, a foglalkoztatási diszkrimináció tilalma és az egyenlő esélyek biztosítása, a munkavállalók és képviselőik hatékony tájékoztatása, a fogadó országban a hasonló munkáltatók által a foglalkoztatásra és a szakmai kapcsolatokra alkalmazott szabályoknál kedvezőtlen-

nebb szabályok alkalmazásának tilalma, a munkavédelmi biztonság, a helyi munkaerő foglalkoztatása és képzése, a munkavállalók jövedelmére nagy hatást gyakorló változások okozta esetleges negatív hatások legnagyobb mértékben lehetséges csillapítása, az érdemi érdekegyeztetés és konzultáció lehetősége, hozzáférés az igazi döntéshozókhoz. Fontos az is, hogy a foglalkoztatási feltételekről a munkavállalók képviselőivel folytatott jóhiszemű tárgyalások keretében, vagy amikor a munkavállalók szervezkedési jogukkal élnek, ne fenyegetőzenek a vállalatok például azzal, hogy a szervezeti egységet egészen vagy részben áttelepítik az adott országból (illetve ne hozzanak munkavállalókat a vállalkozás más országbeli szervezeti egységéből az ilyen tárgyalások tisztességtelen befolyásolása vagy a szervezkedési jog gyakorlásának akadályozása céljából).

3.2.3. Végrehajtás

A. Nemzeti Kapcsolattartó Pontok

Az OECD Irányelvek hatékonyságának növelése végett az Eljárási Útmutató – szemben például az ILO Nyilatkozatával – intézményes intézkedéseket ír elő, nevezetesen a Nemzeti Kapcsolattartó Pontok (továbbiakban: NKP-k) kialakítását az OECD országokban. Ezek funkciója, hogy elősegítsék az Irányelvek alkalmazását, illetve fórumot biztosítsanak az ezzel kapcsolatos kérdések megtárgyalására. Az NKP feladatai a következők:⁹⁸

- a) ismertté teszi és terjeszti az Irányelveket, felhasználva az elektronikus média eszközeit is, lehetővé teszi az Irányelvek szövegének nemzeti nyelven való megismertetését;
- b) szemináriumokat, üléseket szervez az Irányelvek megismertetése végett;
- c) kapcsolatot létesít az üzleti élet, a munkáltatói, munkavállalói, a nem-kormányzati és civil szerveződésekkel abból a célból, hogy a magyarázza az Irányelvek alkalmazását és szükség esetén értelmezze azokat;
- d) válaszol azokra a kérdésekre, amelyek az Irányelvek alkalmazásával kapcsolatban felmerülnek az üzleti élet, munkáltatói, a munkavállalói, a nem-kormányzati és civil szerveződések képviselői, természetes személyek, illetve más NKP-k, a Deklarációhoz még nem csatlakozott országok kormányai részéről;
- e) tartja a kapcsolatot (szükség esetén) a többi Nemzeti Kapcsolattartó Ponttal, illetve a CIME-vel, sőt évente találkozókat is tartanak;
- f) információt gyűjt és évente jelentést készít a nemzeti hatóságok, illetve a CIME részére.

Az NKP-k működésének alapkritériumai: láthatóság, elérhetőség, átláthatóság, elszámoltathatóság. Ezek szellemében a kormányok rugalmasan, szabadon dönthetnek az NKP struktúrájáról.⁹⁹ Ennek az is a következménye, hogy a tapasztalatok szerint, néhány országot leszámítva (pl. Franciaország, Hollandia, Belgium) az NKP-k nem működnek kielégítően, forrásaik szűkösek, politikai támogatottságuk és hátterük elenyésző (extrém példa, de van ahol az NKP-t egyetlen kormánytisztviselő testesíti meg). Az NKP-k működésével szemben gyakori kritika az is, hogy feladatuk eleve is inkább csak a nyilvánosság megteremtése, nem a valós elszámoltatás. Elvárható és praktikus lenne az is, ha az ILO területi irodái és a NKP-k koordináltabb tevékenységet végeznének e területen. Mindemellett az is fontos lenne, hogy az egyes nemzeti NKP-k egymással is jobban koordinálják tevékenységüket.¹⁰⁰

B. „Vitarendezési” („értelmezési”) eljárás

A vállalati szféra, a munkavállalói szervezetek és a kormányok – különösen az OECD országokban – lényegében szabadon választhatnak, hogy vitatott kérdéseiket az ILO vagy az OECD értelmezési eljárása útján rendezik. Az OECD egyedülálló „follow-up” mechanizmusa 2000 óta él. Célja, hogy hozzájáruljon az Irányelvek sajátos esetekben történő alkalmazásával kapcsolatban felmerülő kérdések megoldásához („specific instances”).

Egyedi eljárást más nemzeti kapcsolattartó pontok; az üzleti világ, a munkavállalók szervezetei, más nem kormányzati szervezetek és a közvélemény; és a nem csatlakozó országok kormányai kezdeményezhetnek, azaz elvileg szinte bárki. Általában az egyes ügyekben az az NKP illetékes, amely országának területén az eset felmerült. Ha ott nincs NKP, akkor a multinacionális vállalat központja szerinti ország NKP-ja is eljárhat. Ha az NKP-hoz *megkeresés vagy észrevétel* érkezik az Irányelvekkel (vagy egy vállalattal) kapcsolatban, akkor az felméri, hogy a megkeresés (észrevétel) valóban az Irányelvek körébe esik-e, érdemes-e további vizsgálatra és válaszol a folyamodónak, hogy a megkeresés kapcsán megindítja-e a szükséges eljárást vagy sem. Az eljárás megindulása esetén az NKP széles körű konzultációt folytat minden érintettel. Ezután kezdeményezi a válasz megadását, illetve a probléma megoldását országon belül. Ha ez nem lehetséges, szükség szerint bevonja más országok NKP-it, illetve az ügyben érdekelt, de a Deklarációhoz nem-csatlakozó országok kormányait. Ha az ügy bonyolultsága indokolja, a CIME-hez fordulhat útmutatás végett. A konzultációkat, illetve a vizsgálatot követően az NKP a megoldásra tesz javaslatot a

⁹⁹ 2003-ban például az NKP-k a következő főbb formákban működtek: a) egy adott minisztérium keretében (21 országban); b) több minisztérium képviselőiből álló testület (6 ország); c) tripartit testület (8 ország); d) négy vagy még több szereplős (multipartit) testület pl. NGO-k bevonásával (2 ország). A legtöbb NKP működése során egyebekben is kapcsolatot ápol NGO-kal, civilekkel, független tanácsadókkal stb.

¹⁰⁰ Volt olyan eset, ahol ugyanabban az ügyben (a Marks & Spencer üzembeszárási ügye) a két érintett NKP (a belga és a francia) teljesen eltérő konklúzióra jutott.

folyamodónak. Ha megegyezés nincs, az NKP nyilatkozatot ad ki az adott ügyről és ennek szellemében ismerteti azokat az ajánlásokat, amelyek révén a probléma megfelelően rendezhető lenne az Irányelvek szellemében. Hangsúlyozandó, hogy ez semmilyen tekintetben nem kötelező erejű döntés, sokkal inkább egy mediációs jellegű segítség.

Az *Irányelvekkel kapcsolatos észrevétel* esetén, annak megtárgyalása után az NKP értelmezi azt és közli véleményét a folyamodóval. Ha a választ nem fogadják el, akkor lehetséges javaslatként az Irányelvek érintett részének módosítására, illetve az érintett rész magasabb szintű *tisztázása vagy értelmezése*. Ekkor az NKP megküldi az észrevételt a CIME-nek azért, hogy az vegye azt számításba az Irányelvek korszerűsítésénél, vagy ha szükséges a CIME tisztázza (értelmezz) a helyzetet. A CIME vizsgálata után az NKP közli az eredményt a folyamodóval. Sem az NKP, sem a CIME nem tekinthető még csak kvázi-bírói testületnek sem, még ha az értelmezési igények többsége konkrét vállalati ügyek kapcsán is merül fel.

Az NKP eljárása során az érdekeltektől információkat, adatokat igényelhet, ám az eljárás alatt tekintettel kell lennie az üzleti titok és a személyi adatvédelem szabályaira. Az egész eljárás érzékeny egyensúlyozást jelent a transzparencia és a bizalmasság elvi követelményei között. Ha a felek között nem sikerült megegyezést elérni, akkor az érdekelték szabadon nyilatkozhatnak, viszont az eljárás alatt a másik fél által biztosított információkat csak akkor használhatják fel, ha ahhoz az információt adó fél is hozzájárult. Az érdekeltékekkel való konzultációt követően az eljárás eredményeit az NKP nyilvánosságra hozhatja, kivéve ahol a bizalmas adatkezelés folytatása indokolt.

Ha egy, a Deklarációhoz nem csatlakozott országban keletkező eset kapcsán érkezik megkeresés, az NKP ez esetben legjobb belátása és az alkalmazhatóság feltételeinek megléte szerint követheti a fentiekben ismertetett eljárási rendet.

2005-ig mintegy 80 „különleges kérelem” érkezett az Irányelvekkel kapcsolatban, melyek többsége munkaügyekkel kapcsolatos, a folyamodó pedig általában szakszervezet volt. Ezek 2/3-a multinacionális vállalatok olyan tevékenységeihez kapcsolódik, amelyet az Irányelvekhez nem társult országban fejtek ki. Noha igencsak gyenge és flexibilis ez a „vitarendezési” eljárás, jelenleg mégis a legfőbb, szinte egyetlen olyan létező nemzetközi mechanizmus, amelynek keretében a multinacionális vállalatok tevékenységei valamilyen formában „elszámoltatásra” kerülhetnek. Nincs sok remény az eljárás megerősítésére, hiszen az NKP-k esetleges határozottabb fellépése, „vádjai” esetén a vállalatok jogi védelemhez folyamodnának, ami drágítaná, elmergesítené és talán blokkolná is e folyamatokat, és a további ügyek NKP-k elé vitelét.

3.2.4. Rövid értékelés

OECD Irányelvek a legfőbb olyan sokoldalúan jóváhagyott és átfogó kódex, amelynek továbbfejlesztése mellett a kormányok igazán elkötelezték magukat. Az Irányelvek kifejezik azon országok kormányainak közös értékeit, amelyek a

nemzetközi működő tőke befektetések fő forrásai és a multinacionális vállalatok fő befogadói.¹⁰¹ Mindez a kormányzati elkötelezettség növeli az Irányelvek hitelességét, tekintélyét. Számos nemzetközi nyilatkozat (pl. G8-nyilatkozatok), megállapodás (pl. az EU és Chile közötti 2002-es megállapodás) és nemzeti, kormányzati program (pl. exporthitel programok) referenciaként, „benchmark”-ként hivatkozik az Irányelvekre.

Az Irányelvek előfeltevése sem az, hogy „szabályozni” kell a vállalatokat, hanem, hogy a nemzetközileg elfogadott irányelvek segíthetnek megelőzni a téves felfogásokat és hozzájárulhatnak a vállalatok, a dolgozók és a kormányok közti kölcsönös bizalom és kiszámíthatóság atmoszférájának a kialakulásához, a nemzetközi befektetések légkörének javításához. Az Irányelvek az alkalmazható jogszabályokat kiegészítő magatartási elveket képviselnek, nem hoznak létre konfliktusteremtő követelményeket. Számos „stakeholder” utal rá, hogy az OECD Irányelvei az idő előre haladtával akár a „szokásjog” rangjára is emelkedhetnek. Ez pedig azért sem elvetendő elméleti lehetőség, mert a nemzetközi jogban a szokásjog nem alacsonyrendű jogforrás.¹⁰²

Mások az Irányelvek „gyengéit” sorolják: hézagosság (pl. az emberi jogok tekintetében), hiányosságok (pl. nincs utalás a „létminimumra” és a megfelelő bérezésre), általánosság, az NKP-k elégtelen működése, a vitarendezési eljárás szabályainak változékonysága országról országra, az univerzalitás hiánya stb. Valóban, még messze nem tökéletes az Irányelvek működése, de számos elemző szerint megvan benne a képesség a továbbfejlesztésre. Valószínűsíthető azonban, hogy az Irányelvek 2006-ban esedékes következő felülvizsgálata sem fog tudni jelentős előrelépést eredményezni.

3.3. Az ENSZ „termékei”

3.3.1. A gyökerek

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) már a 70-es évek első felében egy, a transznacionális vállalatoknak szóló magatartáskódex kidolgozása mellett tette le voksát, ám ennek formális elfogadására soha nem került sor (noha a tervezet 1984-re elkészült: UN Draft International Code of Conduct for Transnational Corporations”). A gyors cselekvést akkoriban részben a fejlődő országokat tömörítő „Group of 77” szervezet kemény fellépése és elvárásai, részben pedig a korszak súlyos vállalati visszaéléseinek (pl. az ITT részvétele a chilei elnök, Salvador Allende 1973-as megbuktatásában) terhe ösztönözte. A Kódextervezet egyébként is csak roppant nagyvonalakban, általánosságban

¹⁰¹ A csatlakozó államok jelentik az eredetét, „otthonát” a külföldi közvetlen befektetések (FDI) majdnem 90 %-ának, illetve a 100 legfontosabb multinacionális vállalatból 97-nek. Forrás: The UN Global Compact and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Complementarities and Distinctive Contributions. 26 April 2005. www.oecd.org/investment 3. p.

¹⁰² Chatham House Report. i. m. 45. p.

„ajánlotta” az emberi jogokat a transznacionális vállalatok figyelmébe.¹⁰³ 1992-ben végleg levették a napirendről a tervezet további tárgyalását és elfogadását.¹⁰⁴

Az ENSZ 1964-ben létrehozott Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) éves jelentései (World Investment Reports – WIR) időről időre szintén foglalkoznak a transznacionális vállalatok elemzésével is, ám csak a közvetlen külföldi befektetések (FDI) kontextusában. Az UNCTAD nemzetközi befektetésekre vonatkozó megállapodások (International Investment Agreements) kidolgozásával és az azt követő tanulmányokkal is hozzájárul a transznacionális vállalatok tevékenységeinek alakításához. Szintén tartalmaz e vállalatokra is előírásokat az ún. „Korlátozó Üzleti Gyakorlat Ellenőrzésére Vonatkozó Méltányos Elvek és Szabályok Kódexe” (Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices”, UNCTAD RBPs Code – 1980). Az 5 évente felülvizsgált, 1995-ben a WTO megállapodásaihoz igazított kódex elsősorban versenyjogi szabályokat tartalmazott nem kötelező érvénnyel.¹⁰⁵ Az ENSZ idevágó aktivitásának másik területe a környezetvédelem, amellyel ehelyütt nem foglalkozunk, foglalkoztatási szempontból az ENSZ szakosított szervének számító ILO korábban bemutatót – és egyébként az e szférában (CSR) legeredményesebbnek számító – kezdeményezése a mérvadó.

3.3.2. A Global Compact

3.3.2.1. Általános jellemzés

A közvetlenül Kofi Annan ENSZ Főtitkár által 1999 januárjában a Világgazdasági Fórumon kezdeményezett, majd 2000. július 26-án New York-ban – ekkor még csak mintegy 50 vállalatvezető részvétele mellett – útjára indított Globális Megállapodás¹⁰⁶ egy olyan laza nemzetközi, többszereplős kezdeményezés („értékgyűjtemény”), amely átfogóan szorgalmazza bizonyos alapértékek előmozdítását a globális üzleti tevékenységek szférájában. A multinacionális vállalatokat és más vállalatokat arra sarkallja, hogy kötelezzék el magukat az Egyesült Nemzetekkel, a munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel és nemkormányzati szervezetekkel való partnerségre bizonyos olyan egyetemes értékek érdekében, amelyeket az államok „emberi jogokként” már magukévá tettek. *Célja*, hogy valamifajta „emberi arculatot” igyekezze adni a globális piacnak, amely az utóbbi időben számos olyan visszasságot is kitermelt, amely csak a nemzetközileg aktív vállalatok kollektív akciójával hozható helyre. További célja, hogy 10 elvét széles körben elterjessze a globális üzleti szférában, illetve

¹⁰³ COMPA, LANCE and HINCHLIFFE-DARRICARRÈRE, TASHIA: i. m. 669. p.

¹⁰⁴ KAPONYI ERZSÉBET: i. m. 56. p.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ www.unglobalcompact.org

hogy az ENSZ-céljai érdekében mozgósítsa a vállalati szférát, hogy az ne „várjon” arra, hogy az emberi jogokat az államok kényszerítsék ki, hanem maguk is tegyenek ennek érdekében lépéseket. A GC-hálózatnak jelenleg már több mint 1700 vállalat a tagja, de számos egyéb érdekelt is részt vesz benne (nemzetközi szakszervezetek, NGO-k, egyetemek és a civil társadalom egyéb szereplői).

A GC elvei olyan nemzetközi normákra építenek, mint az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az 1998-as ILO Deklaráció az Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról vagy környezetvédelemről és a fejlődésről szóló Riói Kiáltvány. Az ILO mellett¹⁰⁷ további ENSZ-szervek is szorgalmazzák a GC elveit, így például az emberi jogi főbiztos hivatala (OHCHR), a környezetvédelmi program (UNEP) vagy a fejlesztési program (UNDP) és az ipari fejlesztési szervezet (UNIDO).

3.3.2.2. Tartalom

A GC az alábbi 10 elvet ajánlja:

- Emberi jogok
 1. A vállalatoknak támogatniuk és tisztelniük kellene a nemzetközileg nyilvánított emberi jogok védelmét befolyási szférájukban; és
 2. meg kellene bizonyosodniuk afelől, hogy nem bonyolódnak emberi jogi visszaélésekbe.
- Munkaügyek
 3. A vállalatoknak támogatniuk kellene a szervezkedés szabadságát és a kollektív alkuhoz való jog hatékony elismerését;
 4. a kényszermunka minden formájának kiküszöbölését;
 5. a gyermekmunka hatékony eltörlését; és
 6. a foglalkoztatási diszkrimináció kiküszöbölését.
- Környezet
 7. A vállalatoknak támogatniuk kellene a környezeti kihívások iránti elővigyázatos megközelítést;
 8. lépéseket kellene tenniük a fokozottabb környezetvédelmi felelősség támogatása végett; és
 9. bátorítaniuk kellene a környezetbarát technológiák fejlesztését és elterjesztését.
- Korruptió-ellenesség
 10. A vállalatoknak küzdeniük kellene a korrupció minden formája ellen, így a zsarolás és vesztegetés ellen is (ez a tizedik elv 2004-ben került beépítésre).

¹⁰⁷ Az ILO háttérrel és tanácsadást nyújt azon vállalatoknak, a munkavállalói és munkáltatói szervezeteknek és másoknak, akik csatlakoztak a Globális Megállapodáshoz.

Látható, hogy a GC elvei között is a munkaügyi kérdések a legkiterjedtebbek. Ezen elvek egyébként az ILO Nyilatkozatában is megerősített alapvető munkahelyi elvek és jogok négy kategóriájára alapulnak.

3.3.2.3. Végrehajtás

A Globális Megállapodás kvázi egy új típusú „társadalmi szerződésre” ösztökél a vállalati szféra és a társadalom relációjában. Nem rendszabályoz, elveit nem kényszeríti ki, nem ír elő formalitásokat. Sokkal inkább épít a közvélemény elszámoltató erejére, a nyilvánosságra, a „hálózatok hálózatára” és a „jól belátott” vállalati önérdekre. A GC jogi definíciók helyett gyakorlati cselekvéseket kíván inspirálni. A GC-hez bármely vállalat csatlakozhat mérettől függetlenül, sőt a GC a többi érintett társadalmi szereplőt is megszólítja (kormányok, civil társadalom, a munkavállalók és szervezeteik stb.). A csatlakozó vállalatok vállalják, hogy támogatják a Megállapodásban foglalt elveket, azokat integrálják stratégiájukba, vállalati kultúrájukba és napi működésükbe. Vállalják továbbá, hogy évente jelentést („Communication on Progress”) nyújtanak be a GC Hivatalához arra vonatkozóan, hogy milyen vállalati politikákkal, módszerekkel stb. demonstrálták, illetve vitték át a gyakorlatba a 10 elvet. A GC honlapján közzétételre kerülő „legjobb gyakorlatok” a folyamatos és kölcsönös „tanulásra” ösztönöznek. „Cserébe” jogosultak a csatlakozó vállalatok arra, hogy nyilvánosságra hozzák – kvázi „reklámként” is kommunikálják – GC-elkötelezettségüket. A GC többek között a következő lehetséges programlehetőségeket, eszközöket ajánlja partnereinek: éves akció-orientált globális „policy-dialógusok”,¹⁰⁸ helyi (országos,¹⁰⁹ regionális) hálózatok létesítése a kölcsönös tanulás, partnerségi projektek kiépítése, új tagok toborzása és az információcsere céljából; webes „tanulás” és információcsere; utóbbi érdekében esettanulmányok és analízisek készítése; partnerségi programok az ENSZ-szerveivel és a civil társadalommal.

3.3.2.4. Rövid értékelés

A GC pusztán léte is igazolja, hogy a nagyvállalatok és társadalom kapcsolatának kihívásai az ezredfordulón legalább olyan – vagy még inkább – égetőek, mint az első fontosabb CSR-kezdeményezések (ILO, OECD) elfogadásának idején, az elmúlt évezred 70-es éveiben. Továbbá a GC az a CSR-kezdeményezés, amely eddig talán a legtöbb figyelmet kapta. Ennek a népszerűségnek nyilvánvaló oka a kezdeményezőjének a tekintélye (a világ egyetlen valóban univerzális politikai fórumának a főtítkára), rendkívül rugalmas és laza mivolta továbbá nagy reklámértéke. További előnyeiként megemlíthető átfogó, flexibilis, attraktív mivolta, „multi-stakeholder” szemlélete, innovatív, nyitott és koordinatív

¹⁰⁸ Eddigi kiemelt témák között például szerepelt „A privát szektor szerepe egyes konfliktusos zónákban”, „Az üzlet és a fenntartható fejlődés”, „HIV/AIDS a munkahelyen” stb.

¹⁰⁹ Már több, mint 50 (elsősorban fejlődő) országban kezdeményeztek helyi GC-hálózatokat, kommunikációs CSR-platfórmokat.

szeleme, illetve valóban globális természete. Utóbbi azzal is magyarázható, hogy a GC közvetlenül az ENSZ-Főtitkár Hivatalának kezelésében áll, így a nemzeti kormányok befolyásának közvetlenül nincs kitéve. A GC hatásáról készült friss tanulmány¹¹⁰ arra a megállapításra jut, hogy a GC-nek jelentős hatása van: többek között segíti az Egyesült Nemzetek és az üzleti szféra együttműködését, és platformot teremt a különböző stakeholderek együttműködéséhez. Ugyanakkor ez a jelentés is rámutat arra, hogy a GC még „gyerekcipőben” jár, és „ki kellene nőnie” kezdeti „vállalkozói fázisát”, teret engedve a fókuszáltabb, célzottabb, koncentráltabb, gyakorlatiasabb, uniformizáltabb tartalmaknak. A szimbolizmus büvköréből a cselekvés talajára kellene átlépni. Számos elemző szerint mindezen továbblépésre, megerősödésre megvan a potenciál a GC-ben. Ugyanakkor mások megjegyzik, hogy mivel a GC-t az ENSZ, a privát szektor és a civil társadalom közösen hozta létre, a további lépésekhez is közös akart szükségeltetne. Mindez pedig nem engedi azt valószínűsíteni, hogy a GC „keményebb”, „jogiasabb” irányokba tud továbbfejlődni (már csak a direkt kormányzati ráhatás hiánya miatt sem).

A GC ugyanakkor számos kritikát kapott például azért, hogy kikényszeríthetőség hiányában, pusztán a vállalati kommunikációval elfedi a vállalatok munkaügyi és egyéb visszaéléseit. Gyakran nem áll valós CSR-teljesítmény azon pozitív kép mögött, amely a vállalatnak a GC-logóval való társításából származhat. Ezt támasztja alá az is, hogy az éves vállalati jelentéseket semmilyen módon nem kell független, külső hitelesítési procedúrának alávetni. Ezt a problémát észlelve már 2003-ban felállt egy olyan „különítmény”, amely a GC-logóval való visszaéléseket vizsgálja. Ebből a folyamatból került kifejlesztésre egy olyan mérce („GC Integrity Measures”), amely a GC-szemponitű feddhetetlenséget méri, és lehetővé teszi ilyen okból akár a GC-listáról való törlést is. Ennek a folyamatnak a gyakorlati haszna, jelentősége azonban még nem világos. Említésre érdemes, hogy a GC együttműködésben dolgozik a GRI-vel (Kezdeményezés a Fenntarthatósági Jelentések Egységesítésére),¹¹¹ és ajánlja tagjainak, hogy jelentéseiket a GRI „arany standardjai” szerint készítsék el (ez nyilván nem jelent semmilyen kötelezettséget).

A GC egyéb hiányosságaiként megemlíthető rendkívül általános, eltérő interpretációknak teret engedő tömör szövegezése; kevés praktikus, gyakorlati eszköze; a kormányzatok direkt részvételének hiánya; továbbá erős, szimboli-

¹¹⁰ MCKINSEY & COMPANY: Assessing the Global Compact's Impact. Idézi *Chatham House Report*, i. m. 51. p.

¹¹¹ GRI egy nemzetközi, független NGO-ként működő törekvés az úgynevezett fenntarthatósági szempontú („triple bottom line”), a vállalati működés gazdasági, környezeti és szociális hatásairól szóló önkéntes jelentések közös kereteinek kialakítására. Célja: a jelentési gyakorlat összehasonlíthatóságának és hitelességének fokozása világszerte. A GRI-t 1997-ben hozta létre a CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies – Környezetvédelem iránt Felelős Gazdaságok Koalíciója) partnerségben az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programjával (UNEP). A fenntarthatósági irányelveket először 2000 júniusában adták ki, de ezek módosítása 2002-re fejeződött be.

kus kötődése Kofi Annan személyéhez (amely sokak szerint nem garancia hosszú távú fennmaradására). Az is gyakori ellenvetés, hogy a GC tevékenységei egyoldalú menedzseri szemléletet tükröznek, és nem engednek elég teret a szociális dialógusnak.¹¹² Mások egészen odáig mennek, hogy úgy fogalmazznak, hogy az ENSZ ezzel a GC-által képviselt engedékeny, alkalmazkodó stílussal mintegy „megadta magát a globális vállalatoknak”.¹¹³

3.3.3. A Normatervezet

3.3.3.1. Általános jellemzés

Ez a legfrissebb és egyben a legígéretesebb nemzetközi CSR-kezdeményezés. A Global Compact reprezentálta „laza” ENSZ CSR-szemlélet gyökeresen megváltozhatna, ha az ENSZ emberi jogi bizottsága (Commission on Human Rights) elfogadná azt a Normatervezetet („Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights”¹¹⁴), amelyet 2003-ban fogadott el egyhangúlag az egyik legfontosabb albizottsága (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights). A Tervezet 2004 márciusában került a Bizottság (Commission on Human Rights) elé, amely áprilisban Genovában felkérte az ENSZ emberi jogi főbiztosának hivatalát (Office of the High Commissioner for Human Rights, továbbiakban OHCHR) egy jelentés elkészítésére, amely az összes releváns „stakeholder”-rel lefolytatott konzultáció után áttekinti és értékeli az eddig létező azon nemzetközi kezdeményezéseket (köztük a Normatervezettel), amelyek az üzlet és az emberi jogok kapcsolatát érintik. A jelentés 2005 februárjára készült el.¹¹⁵ Mindezzel egy időben az üzleti szféra is rögtön érdeklődést mutatott a Tervezet iránt, és a tekintélyes IBLF (International Business Leaders’ Forum) elkötelezte magát a Tervezet gyakorlati „tesztelésére”. Ez a folyamat 2006 végéig fog folytatódni. Hangsúlyozandó azonban, hogy a Tervezet jelenleg még semmilyen nemzetközi jogi státusszal nem rendelkezik, és nem is kell túlzottan pesszimistának lenni annak feltételezéséhez, hogy a villámcsapás erejű Tervezet körül fellángolt viták közepette nem egyhamar lesz szűkebb értelemben vett jogi relevanciája a kezdeményezésnek, ha lesz egyáltalán valaha. Mindenesetre a szerteágazó és felhígulásra hajlamos CSR-dialógus „mocsarából” a Tervezet már így is egy határozott lépést, kapaszkodót jelent a „szilárdabb”, jogilag megfoghatóbb alapok irányába.

¹¹² Final Resolution – The Social Responsibilities of Business in a Global Economy ICFTU, Eighteenth World Congress, Miyazaki, 5 – 10 December 2004, 7.

¹¹³ Whitehouse-t idézi GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: Fostering Social Responsibility Through Public Initiative: From the EU to the Spanish Case, i. m. 280. p.

¹¹⁴ Distr. GENERAL E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2., 26 August 2003. www.unhchr.ch

¹¹⁵ Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights, Distr. GENERAL, E/CN.4/2005/91, 15 February 2005.

A Normatervezet egyebekben azon az előfeltevésen nyugszik, hogy noha az államok elsődleges felelőssége az emberi jogok védelme, ebben a multinacionális és egyéb vállalatoknak is lehetne jogilag kikényszeríthető szerepe, elsősorban jól behatárolt „tevékenységi és befolyási szférájukban”. A Normatervezet a jogi kötőerejű CSR koncepciójának első komoly nemzetközi kezdeményezése, terméke, amely azt az alapvető felismerést tükrözi, hogy a multinacionális és egyéb vállalatoknak is vannak közvetlen emberi jogi kötelezettségei a nemzetközi jog fényében, nem pusztán morális megfontolásból.

3.3.3.2. *Tartalom*

A Tervezet tartalmában nem jelent lényegi változást vagy újdonságot. Elismerné és egységesen, átfogóan „újrakodifikálná” a már számos nemzetközi kezdeményezésben artikulált, a multinacionális és egyéb vállalatokra is transzformálható általános, klasszikus emberi jogi tételeket, kiegészítve munkaügyi, fogyasztói, környezetvédelmi jogokkal és a korrupció elleni küzdelemmel. Mindezek körében alapvető vonatkoztatási pont a korábban bemutatott három hasonló indíttatású, ám szándékában eleve „puhább” szabályozási kísérlet (az ILO Tripartit Nyilatkozata, az OECD Irányelvek és az ENSZ Globális Megállapodása), de minden egyes elv szilárdan megalapozott a klasszikus, államokhoz címzett nemzetközi jogi standardokban is (amelyeket a Tervezet Preambuluma részletesen felsorol).

3.3.3.3. *Végrehajtás*

A Normatervezet az ENSZ által felügyelt – de civilek és NGO-k bevonását is feltételező – nemzetközi és a nemzeti szintű rendszeres monitoring és ellenőrzés kombinációjára építene a kikényszerítésben, szerepet adva a vállalatok Norma-konform önszabályozásának és jelentéstételi kötelezettségének is. A Tervezet utalást tesz „a gyors, hatékony és kielégítő reparáció” fontosságára is, ami merőben új és jogias szemlélet a CSR-polémiában. Ugyanakkor az eredeti Tervezet sem irányoz elő nemzetközi (ENSZ) szintű „elszámoltatási” fórumot vagy mechanizmust. A Tervezettel kapcsolatos jövőbeli munkálatok és viták központi eleme nyilvánvalóan a végrehajtás kérdése lesz.

3.3.3.4. *Rövid értékelés*

Esetleges elfogadása esetén a Norma egybefoglalná és jogilag artikulálná a vállalatok azon emberi jogi kötelezettségeit, amelyek a már létező emberi jogi, munkaügyi, környezetvédelmi standardok alapján a vállalatokra, mint privát társadalmi szereplőkre is relevánsak, interpretálhatók és átvihetők. Megjegyzendő, hogy jelenleg a politikai realitása szinte elenyésző annak, hogy a tervezetből a közeljövőben valós ENSZ-egyezmény születhessen. Ám még az utóbbi „ideális” helyzetben sem lenne az egyezménynek közvetlen jogi hatása, hiszen az ENSZ – mint kormányközi szervezet – azt „csak” mintegy „felajánlaná” el-

fogadásra. Csak a nemzeti jogokba való inkorporálás emelhetné jogi kötőerőre az esetleges egyezményt. Nyilvánvaló, hogy számos ország nem fogadna el egy ilyen jellegű normát, és még a formális támogatók (ratifikálók) sem biztos, hogy végre tudnák maradéktalanul hajtani. Mindezek fényében az univerzalitás és a jogi effektivitás szinte alig több, mint hiú ábránd ebben a tekintetben. A Norma-tervezetet egyebekben is számos kritika éri jogi bizonytalansága, hibrid jellege és kivitelezhetetlensége miatt. Sokan eleve azt is kétségbe vonják, hogy az ENSZ-nek felhatalmazása lenne emberi jogi kötelezettségeket telepíteni a privát aktorokra. Bizonyára az elkövetkezendő évek egyik fő emberi jogi dilemmája lesz az, hogy a Tervezetet milyen irányban lehet továbbvinni, avagy a „soft law” és a „hard law” koncepciójából melyik „győzedelmeskedhet”.

4. Önkéntesség kontra kormányközi szabályozás – Privát CSR kontra kikényszerített CSR

4.1. Néhány további érv az önkéntesség mellett és egyben az átfogó nemzetközi szabályozás ellen

Korábban tisztáztuk, hogy valójában nem tiszta önkéntességről beszélünk a privát CSR kapcsán sem (2.3.). Ehhez hozzátehetjük, hogy az a vállalat, amely nyilvánosan önkéntes szociális (CSR) kezdeményezéseket vállal, és maga számára a létező jogi előírásoknál magasabb mércét tételez például etikai/magatartási kódexében, valójában ezzel kvázi „önfejűen” vállalja azt, hogy ezentúl még fokozottabban ki lesz téve a közvélemény kritikájának is.¹¹⁶ Elterjedt az a nézet a közvéleményben ugyanis, hogy a vállalatokat a saját mércéjük szerint kell megítélnünk. Persze nehéz ma már előre felbecsülni, hogy mikor számíthat több civil kritikára egy cég: ha CSR szempontból passzív marad, vagy ha önkéntesen tesz hangzatos (ám esetleg betarthatatlan, vagy netán betartani sem szándékozott, PR-fogás-szerű) vállalásokat. Másik oldalról – ha elfogadjuk a fenti logikát –, akkor egyfajta privatizált „jogalkotás” (önszabályozás) sajátos elemeit vélhetjük logikusan kirajzolódni: civil nyomás – önkéntes normatétételezés (pl. „code of conduct”) – mediatizált, nyilvánosságbeli kontroll, konstans ellenőrzés és „fenyegetettség” – az imázs esetleges csorbulásából adódó spontán piaci szankciók. Első ránézésre tehát az önkéntes CSR is kitermel egyfajta „jog-szerű”, de nem jogi, puha („soft”) kikényszerítési mechanizmust. Van olyan vélemény a szakirodalomban, hogy a CSR-ajánlások valójában inkább a kötelező és az önkéntes jelleg határmezsgyéjén helyezkednek el („kvázi-kötelező”), „amelyeket ajánlatos betartani, mert ha nem tartják be, azt nyilvánosságra kell hozni és meg kell magyarázni („comply or explain” elv).¹¹⁷ Lehet-

¹¹⁶ COMPA, LANCE and HINCHLIFFE-DARRICARRÉRE, TASHIA: i. m. 686. p.

¹¹⁷ GULÁCSI GÁBOR: „Felelős vállalatirányítást” Magyarországon? Egy vállalatirányítási probléma gyakorlati nézőpontból. In *Tanulmányok Chikán Attila tiszteletére*. i. m. 162. p.

séges, hogy a jövőben a vállalati kultúraváltást valóban nem annyira a közpolitikai beavatkozás fogja tudni kivívni, mint inkább az aggodalom, hogy a vállalatot etikátlannak fogják titulálni?

„Történelmi” *iskolapéldái* is akadnak annak, hogy a piac nyomására, egyfajta informális (nem jogi) kényszerből, vagy éppen jól felfogott önérdékből is hajlandóak a vállalatok – bizonyos sajátos körülmények közepette – önkéntesen, minden jogi kényszer nélkül is, kiemelkedően felelős szociális teljesítményt produkálni. Ilyen szimbólumként lehet említeni például a németországi Krupp-acélműveket, amely – paternalista magatartásával – kiemelkedő szociális teljesítményt produkált az 1870-es éveket megelőzően (még a bismarck-i szociális biztonsági reformcsomag bevezetése előtt, tehát egyfajta szociális jogi „űrben”). A szakirodalom hasonló, ám XX. sz-i példaként említi a Gécamines cég tevékenységét Zaire-ban, a korábbi belga gyarmaton. Az 1906-ban alapított, rövidesen kizárólagos belga tulajdonba kerülő céget (eredeti nevén: „Union Minière du Haut-Katanga”; U.M.H.K.) sokáig fekete Afrika két legnagyobb munkáltatója között tartották számon. A vállalat a belga királytól kapott Katanga régióban bányakitermelési jogot és főleg rézbányászattal foglalkozott. A gyarmatokon a vállalat törzsi körülményekkel szembesült, ám felismerve a helyzetben rejlő gazdasági logikát, hathatos és tudatos szociális szerepvállalással (útépítés, saját toborzóiroda nyitása, kórházak alapítása és fenntartása, a munkahelyi balesetek visszaszorítása, családbarát vállalatpolitika kidolgozása, szociális támogatások, egészségügyi szolgáltatások, képzés, hosszabb távú munkaszerződések, szenioritás-alapú előmeneteli rendszer stb.), a század első felében megalapozta, majd különösen 1967 és 1980 között kiteljesítette sajátos szociális felelősségi politikáját, megalapozva ezzel az üzleti siker előfeltételeit, mindenekelőtt a képzett, elkötelezett és stabil munkaerő-bázist (érdemes megemlíteni, hogy mindehhez képest Zaire például csak 1987-ben ratifikálta az ILO 102. számú egyezményét a szociális biztonság minimális normáiról). A vállalat 1974-es államosítása után is Zaire egyik legnagyobb munkáltatója, s legnagyobb adóbefizetője maradt. A 90-es évek közepéig e pozícióban leledzett a vállalat, míg nem 1997 után (a „diktatúra felszámolása” után) megkezdődött a cég privatizálása. A vállalat történetét feldolgozó szakirodalom¹¹⁸ konklúzióként kiemeli, hogy „szociális biztonság” ilyenformán nem csak jogi, hanem gazdasági nyomásra is születhet, azt speciális helyzetekben nem csak egy állam, hanem akár egy vállalat is megalapozhatja.

Világos tehát, hogy az üzleti életben már korábban is megjelentek bizonyos „önkéntes” szociális megfontolások (lásd a Krupp-művekhez hasonló XIX. sz.-i paternalista iparosokat stb.), ám a XX. század elérékezével erősödő, az állami beavatkozáshoz tapadó munka-és szociális jogi szabályozás mintegy „kihúzta a

¹¹⁸ SADOWSKI, DIETER and M'BAYO, MUSEWA: The dynamic impact of social law and corporate social policies in developing countries. In *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century. Liber Amicorum in Honour of Roger Blanpain*. (Ed. by Chris Engels and Manfred Weiss) Kluwer Law International, The Hague–London–Boston, 1998. 553–568. p.

talajt” a filantrópia és a jótékonykodás önkéntes szelleme alól, és a szociális felelősség terén jóval formálisabb ipari kapcsolatoknak és intézményesített struktúráknak adott teret. A jelenlegi CSR-vita pedig az USA-ból indult a XX. sz. 50-es, 60-as éveiben, hiszen a munka világa és a szociális szféra ott eleve jóval gyengébb, flexibilisebb szabályozással bír¹¹⁹ („hands off” megközelítés¹²⁰). Az Európában a 70-es évek óta – elsősorban angolszász mintára, illetve gazdasági nyomásra – elterjedő deregulációs tendenciák azonban fokozatosan mind szélesebb teret adtak az önkéntes CSR-ről folytatandó globális vitáknak. Az önkéntes CSR jelenleg a világ minden részén¹²¹ az üzleti életéről folytatott viták középpontjában áll.¹²²

Az önkéntes CSR-standardok védelmezői előszeretettel érvelnek amellett, hogy a valóságban az önszabályozás még hatékonyabb is lehet, mint a kormányzati beavatkozás. Az „önkéntesség” esetén nem a kormányzatok által egyoldalúan elfogadott normákat kell a vállalatoknak „kívülről” magukévá tenniük, hanem olyan elvek mellett kötelezik el magukat, amelyek kimunkálásában maguk is részt vállaltak, és amelyekhez ezáltal elkötelezettebbek, amelyekben hisznek. Ebben a tekintetben az „önkéntes” standardok fontosabbak is lehetnek, mint a betarthatatlan jogi előírások, megvalósításuk talán okkal elvárhatóbb (már csak azért is, mert ezen önkéntesség messze nem jelent önzetlenséget: a szociálisan felelős vállalati imázsból hosszabb távon feltehetően profitálhat is a vállalat).¹²³ Mindez az érvelés – és az önkéntes CSR egész ideológiája – egybevág azzal a neoliberais szellemű „szelektív szabályozási” eszmével, miszerint csak a tisztán gazdasági jelentőségű kérdéseket kell jogilag szabályozni, a nem-gazdasági („non-economic”) megfontolásokat (pl. szociális jogok, munkavállalói jogok) nem. Utóbbiak gyakran politikai színezetűek és egyebekben is hátráltatják a szabadpiaci mechanizmusokat.¹²⁴

¹¹⁹ *Towards a sustainable corporate social responsibility*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Philippe Bronchain editor, 2003, 7. p.

¹²⁰ LIEBERWITZ, RISA L.: i. m. 7. p.

¹²¹ Például Japán is sajátos módon kényszerül szembesülni a dilemmával. Lásd ehhez többek között KUN ATTILA: A japán vállalatok társadalmi felelősségi politikájának jellegzetességei – avagy a japán tradíciók és a „CSR-boom”. *Jogelméleti Szemle*, 1/2005.

¹²² Sőt a téma olyannyira „divatos” mostanában, hogy egy szerző például némileg ironikusan megjegyzi, hogy szinte nincs Európában olyan kereskedelmi vagy üzleti szervezet, helyi vagy országos közhatóság, vállalat vagy egyetem stb., ahol ne szerveztek volna még a témába vágó konferenciát vagy találkozót. SACCONI, LORENZO: Corporate Social Responsibility (CSR) as a Model of „Extended” Corporate Governance. An Explanation Based on the Economic Theories of Social Contract, Reputation and Reciprocal Conformism. *Liuc Papers* n. 142, Serie Etica, Diritto ed Economia 10, suppl. a febbraio 2004, 1. p.

¹²³ Mindezzel analóg véleményt fejt ki BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 7–8. p.

¹²⁴ O'BRIEN, ROBERT: The varied paths to minimum global labour standards. In *Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy*. (Ed. Jeffrey Harrod and Robert O'Brien) RIPE Series in Global Political Economy, 2002, Routledge, London, 225. p.

Egyebekben is gyakori felvetés a CSR jogi szabályozása ellen, hogy a *hangzatos elvek deklarálása jogi normákban még messze nem garancia azok tényleges érvényesülésére*. Valóban, a német alkotmány például deklarálja, hogy a „tulajdon kötelez, használatának a közjót is szolgálnia kell”,¹²⁵ ám ez nyilvánvalóan mégsem jelenti feltétlenül azt, hogy például a német vállalatok ezt mindenkor szem előtt is tartják. Továbbgörgetve e gondolatot: számos szerző¹²⁶ felhívja a figyelmet arra, hogy sok országban (és nem csak a szegény országokban – lásd a későbbiekben érintésre kerülő USA példáját, vagy éppen hazánkat) nincsenek megfelelő eszközök arra, hogy biztosítsák a fennálló munkajogi normák betartatását (pl. túl kevés a munkaügyi ellenőr stb.). Ebben az összefüggésben valóban hasznos lehet az önkéntes szociális felelősség minél átfogóbb és többcsatornás ösztönzése, hiszen a fentiekből – talán okkal – arra lehet következtetni, hogy manapság – egy kis túlzással – de facto még a létező nemzeti munkajogi normák követése is „önkéntes” vállaláson áll vagy bukik.¹²⁷ Ebből az állításból azonban nem szabad olyan nyilvánvalóan téves következtetésre jutni, hogy akkor valójában mindegy, hogy vannak-e egyáltalán kötelező erejű jogi normák. A fentiek csak annak igazolását jelentik, hogy az önkéntes CSR propagálása a munkajog szempontjából nem haszontalan és nem is új. Ugyanakkor ismét, ehelyütt is figyelmeztetni kell: az önkéntes CSR kezdeményezések csak kiegészítői, nem pedig helyettesítői lehetnek a releváns kormányzati kezdeményezéseknek.¹²⁸ Ebben a kontextusban az is leszögezhető, hogy az *önkéntes CSR széles körű elterjedése* éppen a kormányzatok azon mulasztásának is köszönhető, hogy nem biztosítják megfelelő munkaügyi szabályok bevezetését és betartását. Ugyanilyen mulasztások terhelik univerzális szinten az ILO-t is.¹²⁹

További gyakori szempontok a CSR jogi szabályozása ellen a következők: a vállalatok állítása szerint ez rövid távon bizonyosan nem lenne általánosan tartható, mi több, visszafogná az e téren oly élénk innovatív szellemet, sőt egy ilyen szabályozás végrehajtása túl költséges is lenne (különösen várható előnyeihez mérve).¹³⁰ Az a közhelyszerű és elfogult általános érv is gyakran megfo-

¹²⁵ Németország Alaptörvénye, Alapjogok fejezet, 14. cikk. Idézi WERNER, KLAUS/ WEISS, HANS: i. m. 36. p.

¹²⁶ Például VAN LIEMT, GIJSBERT: i. m. 181. p.

¹²⁷ Ennek megerősítésére csak egy hazai elszomorító példa: az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség egy célvizsgálata szerint (A munkaidő és pihenőidő szabályai megtartása, különös tekintettel a munkaidőkeretre és a munkaidő-beosztásra 2003. március 17. – május 31.) például a vizsgált összletszám 68 %-ánál tártak fel – munkaidőre, pihenőidőre vonatkozó – szabálytalanságot – azaz ennyien nem tettek eleget „önkéntesen/önkéntesen” a munkakódex előírásainak.

¹²⁸ E számos fórumon artikulált elvárásnak talán legautentikusabb megfogalmazója: A fair globalization. The role of the ILO. i. m. 26. p.

¹²⁹ KEARNEY, NEIL: i. m. 1358–1359. p.

¹³⁰ GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: i. m. 280. p. Ugyanakkor a szerző azon nyomban meg is adja ezen érvek kritikáját, miszerint a rövid távú végrehajthatatlanság nem igazi érv, hiszen ilyen szellemben a kormányzatoknak szinte egyáltalán nem lehetne

galmazódik, hogy a nemzetközi jog eleve túl absztrakt és nehezen kikényszeríthető, a nemzeti jog pedig már amúgy is tartalmaz a vállalatok szociális felelőségeire vonatkozó kötelezettségeket.

Mindenesetre a szakirodalom¹³¹ említ példákat arra is, hogy vannak bizonyos nyilvánvaló *pozitív hatásai* az önkéntes vállalati CSR-nek: ráirányítják a figyelmet az emberi és munkavállalói jogok globális garantálásának fontosságára; bebizonyították, hogy a vállalatok is képesek szerepet vállalni bizonyos szociális célokban és megerősítették szerepükben a különböző nyomásgyakorlók csoportokat, sőt feltehető, hogy a munkajogi normák iránti fokozottabb tiszteletet is generálnak. Mások egészen addig mennek, hogy az önkéntes CSR-t egyfajta olyan „katalizátornak” tekintik, amely arra „kényszerítheti” a kormányokat, hogy keressék a munkavállalói jogok kikényszerítésének új, innovatív mechanizmusait.¹³² A Chatham House jelentése¹³³ további pozitívumokat is említ vizsgálatai alapján: számos vezető multinacionális cég valóban példamutató és magas szintű CSR-elkötelezettséget mutat; az önkéntes CSR-kezdeményezések nagyfokú innovációra és változásra való képességről tanúskodnak; mind a vezető CSR-kezdeményezések, mind pedig a vezető vállalatok nyitottak arra, hogy az érdekeltek („stakeholder”) széles körével partnerségben munkálkodjanak; a vezető vállalatok és szervezetek körében egyre inkább elfogadott lesz, hogy a CSR-nek a közpolitikát is meg kell szólítania annak érdekében, hogy a CSR-tevékenységek egy szisztematikusabb szintre emelkedve szolgálhassák a fenntartható fejlődés céljait. Számos szakértő szerint az önkéntes CSR-kezdeményezések elszaporodása annak az elköteleződésnek a fokozatos kialakulását is tükrözi, amely a későbbiekben megalapozhatja akár egy vonatkozó nemzetközi norma elfogadását, legitimitását.¹³⁴ Az önkéntes CSR további vonzereje, hogy elvben mindenkinek „jó”: társadalmi elvárást és igényt elégít ki, a vállalatok szükségleteit és hosszú távú piaci szempontjait szolgálja és megfelel a munkavállalói és közösségi érdekeknek is. Azonban mint mindig, jelen esetben sem ilyen egyértelmű a helyzet...

4.2. Néhány további érv az önkéntesség ellen és egyben az átfogó nemzetközi szabályozás mellett

A multinacionális vállalatok pusztán szociális önszabályozása ellen felhozható legelemibb, életszerű érv az, hogy ezekben a komplex vállalat-hálózatokban a jelentős szociális kihatással is bíró döntéseket (pl. relokáció, kiszervezés, létszámleépítés, beszállítótáváltás stb.) gyakran a döntés tényleges végrehajtóitól,

szabályozni, ugyanis ez mindig igaz lehet. Az innovációnak a szabályozás általi visszafogása sem bizonyos, lehet, hogy a CSR-szabályozás még kreatívabbá is tenné a vállalatokat és menedzsereiket. Számos kimutatás cáfolja a költségekkel kapcsolatos ellenérveket is.

¹³¹ Pl. VAN LIEMT, GIJSBERT: i. m. 188–189. p.

¹³² KEARNEY, NEIL: i. m. 1358–1359. p.

¹³³ Chatham House Report, *Executive Summary*, i. m. 2. p.

¹³⁴ EWING, ANTHONY P.: i. m. 34. p.

érintettjeitől (pl. éppen a munkahelyektől, dolgozóktól) távoli vállalatközpon-
tokban hozzák meg, teljesen más szocio-kulturális háttérrel és üzleti felfogással
rendelkező menedzserek. Ilyen centralizált, koordinált döntéshozatali helyzet-
ben pedig természetéből adódóan kevésbé várható el a szociálisan is felelős dön-
tés. Ezt D. F. Vagts így fogalmazta meg még a 70-es években: „Ha a multinaci-
onális vállalat valamifajta fenyegetést jelenthet az emberi szabadság számára, az
csakis sajátos hatékonysága miatt lehetséges”.¹³⁵ Valóban, napjainkra ez a
hatékonyság-elvűség, és vele a fenti probléma igazán kiéleződött, hiszen a mul-
tinacionális vállalatok immár, egyre növekvő mértékben csakis bizonyos köz-
ponti tevékenységekre koncentrálnak (döntéshozatal, tervezés, kutatás, termék-
fejlesztés, minőségbiztosítás, marketing, néhány központi elem termelése, szer-
vezés), míg többi tevékenységüket jellemzően kiszervezik¹³⁶
(„subcontracting”).¹³⁷ Ezzel növelik a cég rugalmasságát, miközben csökkentik
a felelősséget. Továbbá: nem mellékesen káros „szociális dömpinget” generál-
nak a kiszervezett tevékenységek (azaz közvetlen külföldi befektetések – FDI)
megszerzéséért egymással negatív versenybe bocsátkozó („race to the bottom”)
államok között. Az államok szociális deregulációval, kedvezményekkel, beru-
házásbarát intézkedésekkel kívánják magukhoz „hódítani” a multinacionális
vállalatokat. E folyamatok tulajdonképpen „örödi körként” kényszerítik dere-
gulációra a kormányokat, aminek a következménye az, hogy a multinacionális
vállalatok egyre lazább szabályozási környezetben működnek. Ebben a lazább
szabályozási környezetben pedig a nemzeti munkajog már nem elegendően ké-
zenfekvő eszköz arra, hogy e vállalatok az annak való megfeleléssel demonst-
rálhatnák „szociális felelősségüket”. Ehelyett az „önszabályozás” bizonytalan,
ám saját útjára léptek.¹³⁸

Az Európai Unió – e tanulmányban nem részletezett – szociál- és CSR-
politikájának példája is azt mutatja, hogy a multinacionális vállalatok centrali-
zált döntéshozatali technikájából eredő végrehajtási és információs szakadékot
csak a munkavállalók információs és konzultációs jogait jobban biztosító direkt
jogi szabályozással lehetett kiékelni. Ez a megfontolás vezetett az EU talán leg-
sikereesebb, és nemzetközileg is értékelt¹³⁹ munkajogi irányelvének az elfogadá-

¹³⁵ VAGTS, D. F.: *The Multinational Enterprise: A New Challenge for Transnational Law*. (1970) 83 *Harv. L. Rev.* 791. Idézi KAMMINGA, MENNO T.: i. m. 553. p.

¹³⁶ Egy figyelemre méltó adat a globális kiszervezési tendencia volumenére nézve: egyes becslések szerint Indiában (konkrétan Bangalore-ban) jelenleg már több (150.000) mérnök dolgozik, mint a híres Szilícium-völgyben (120.000). Csak a General Electric 16.000 ún. „back-office” dolgozót és 1800 kutatás-fejlesztési alkalmazottat foglalkoztat Indiában. Az adatokat idézi BLANPAIN, ROGER and COLUCCI, MICHELE: i. m. 4. p.

¹³⁷ VAN LIEMT, GUSBERT: i. m. 177. p.

¹³⁸ Ezzel hasonlatos véleményt fejt ki ARTHURS, HARRY: *Private Ordering and Workers's Rights in the Global Economy: Corporate Codes of Conduct as a Regime of Labour Market Regulation*. In *Labour Law in an Era of Globalization* (Ed. by Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare) Oxford University Press, 2002, 473. p.

¹³⁹ Az Irányelv nem csak hogy értékelt, példaadó nemzetközileg, de per definitionem direkt hatása is van az EU-n kívül, hiszen az Irányelvben megszabott feltételek szerint az, hogy egy

sához, amely az Európai Üzemi Tanács létrehozásáról vagy a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról rendelkezik a közösségi szintű vállalatok és vállalatcsoportok tekintetében (a Tanács 1994. szeptember 22-i 94/45/EK irányelve). Az irányelv sajátos közösségi munkajogi válasz a nemzetközi vállalati integrációs folyamatra.¹⁴⁰ Az irányelv a multinacionális vállalkozásokban valósítja meg a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt. Ennek az irányelvnek a filozófiáját viszi egyébként tovább az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2002/14/EK (2002. március 11.) irányelve, amely az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról szól. Ez a norma munkavállalói részvételi jogok közösségi szintű egységes szabályozásának elvi kereteit fekteti le.

Annak bizonyítására, hogy a például a jogilag biztosított munkavállalói információs és konzultációs jogok mennyire fontosak, az Enron és a WorldCom botrányai is rávilágítanak. Mindkét vállalat amerikai, itt pedig nincsenek az EU-éhoz hasonlatos szigorú előírások a munkavállalói információs jogokra, ami jóval sebezhetőbbé teheti a munkavállalókat. A konkrét cégeknél az történt, hogy a nem szervezett munkavállalók többsége a vállalatok csődje alkalmával elvesztette teljes nyugdíjalapját (amelyek tulajdonképpen dolgozói részvények formájában léteztek), hiszen – erre vonatkozó jogi előírások hiányában – a vállalati vezetők nem voltak kötelesek (természetesen hajlandók sem) a munkavállalókat előre tájékoztatni a cég pénzügyi nehézségeiről. Természetesen a vállalat vezetői és tisztviselői előre védekeztek a nehézségek tudatában, és még a csőd bejelentése előtt értékesíthették részvényeiket.¹⁴¹ Ez az egy példa is illusztrálja, hogy krízisek idején csupán önkéntes szociális felelősségre alapozni mit sem ér.¹⁴²

Egyes vélemények szerint a társadalmi nyomásra (2. 3.) „önkéntesen” felvállalt vállalati szociális felelősségi politika valójában egy kísérlet arra, hogy ily módon a vállalat elkerülje mind az állami szabályozást, mind pedig a piaci erő esetleges csökkenését.¹⁴³ A piaci viszonyok és a társadalmi nyomás fluktuációira „önkéntes” vállalati politikáikkal rugalmasan és gyorsan reagáló multinacionális cégek tulajdonképpen gyökereiben fojtják el az állami (nemzetközi)

multinacionális vállalat „közösségi szintű” vállalatnak vagy vállalatcsoportnak minősül-e, függetlenül attól (egyéb feltételek függvényében – lásd Irányelv 2. cikk), hogy EU-tagállamban van-e a központja. Lásd még az Irányelvhez WEISS, MANFRED: Information and consultation in multinational enterprises. In *Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century*. i. m. 233–241. p.

¹⁴⁰ BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – KISS GYÖRGY: Közösségi munkajog. In *Az Európai Unió szociális dimenziója*. (Szerk. Gyulavári Tamás) OFA Kht. 2004, 155. p.

¹⁴¹ Lásd ehhez LIEBERWITZ, RISA L.: i. m. 19. p.

¹⁴² Hasonló distinkciót tesz a „normális” viszonyok és a „krízisek” idején működő CSR között pl. WEISS, MANFRED: Which social responsibility for the enterprise? The German case. *Conference Paper – International Seminar on Comparative Labour Law, Industrial Relations and Social Security*, 5–16 July 2004, Bordeaux, France, 4.

¹⁴³ LIEBERWITZ, RISA L.: i. m. 5. p.

szabályozás lehetőségét, tereit, mely utóbbi nyilván lassabban, körülményesebben tudná követni e változékony globális folyamatokat, elvárásokat. Stabil nemzetközi keretszabályok hiányában tehát a multinacionális vállalatok „önszabályozása” fokozatos „lépéselőnybe” kerülhet, mintegy átvéve az „ügy urának” szerepét (ahol az „ügy” a társadalmi felelősség, az eddigi „úr” pedig az állam). Nyilvánvalóan csak találgatni lehet egy esetleges ilyen folyamat következményeit, mindenesetre az igaz lehet, hogy az önkéntes CSR divatja mintegy elvonhatja a figyelmet a hagyományos jogi eszközökről. Hosszabb távon ez akár azt is jelentheti, hogy a vállalatok koncentrált gazdasági hatalmukat észrevétlenül kvázi-jogi hatalommá transzformálják. Már jelenleg is paradox, amikor az önkéntes vállalati kódexek például emberi jogokat, munkavállalói jogokat hirdetnek, holott e kódexek önkéntes jellege éppen azt jelenti, hogy a bennük foglaltak jogilag nem kikényszeríthetők.

Mások ugyanakkor azért figyelmeztetnek: a társadalmi felelősség nem egy „zéró összegű játszma”, azaz az egyik fél (pl. vállalatok) felelősségének a növelése/növekedése nem vonhatja el a másik fél (pl. az állam) felelősségeit.¹⁴⁴ Ahol a felelősség megosztott – és a társadalmi felelősség kétségkívül ilyen –, ott az egyik felelősségének növelése a felelősség összességének növekedését eredményezi.¹⁴⁵ Ennek szellemében sem kell hát tartani a CSR szabályozásától: a szabályozás és az „önkéntesség” egymást nem kölcsönösen kizáró, hanem feltehetően egymást erősítő lehetőségek. Mi több, ugyanez a szerző (Ronald Jeurissen) idézi Hegel egy idevágó gondolatát, miszerint „a jótékonykodás számára mindig fog akadni elegendő elvégzendő munka”.¹⁴⁶ Azaz: az önkéntes CSR azzal még nem lesz kiiktatva, ha a jogi szabályozás e téren esetleg előbbre haladna.

Egy konkrétabb megközelítés fényében például önmagában az *Egyesült Államok példája* is szimbolizálja az önkéntes CSR csődjét. Risa L. Lieberwitz szerint az USA jóformán az egyetlen fejlett állam a világon, amely nem biztosítja polgárai bizonyos alapvető szükségleteinek kielégítését (pl. egészségügyi ellátás, fizetett betegszabadság, fizetett szabadság, közfenntartású óvodák és nyugdíjak), illetve amely még a kevés létező védelmi jogszabály kikényszerítésében is kudarcot vall. Az eleve gyenge munkajog hatékony kikényszerítésének hiánya a munkáltatók belátására – tulajdonképpen „önkéntes szociális felelősségére” – hagyja a jogi kötelezettségek kivitelezését. Márpedig – Risa L. Lieberwitz meglátásában – az USA szociális helyzete (pl. a jólét elosztásában fennálló durva egyenlőtlenségek; a „sweatshopok” léte; az egészségbiztosítás, a nyugdíjak, a fizetett betegszabadság, fizetett szabadság hiánya a munkavállalók tömegeinél; a szervezkedési szabadság korlátai) azt jelzi, hogy az *önkéntes CSR nem működik* még egy olyan erőforrásokban gazdag, magasan fejlett gazdaságban

¹⁴⁴ Ugyanezen logika alapján: a multinacionális vállalatok szociális felelősségének növelése nemzetközi normákban még nem jelentené azt, hogy a nemzeti jog szerepe ezzel csökkenne, sőt éppen annak megerősítését jelenthetné.

¹⁴⁵ Van Luijk-ot idézi JEURISSEN, RONALD: i. m. 95. p.

¹⁴⁶ Uo. 90. p.

sem, mint az USA. A szerző egyik konklúziója, hogy nem lehet komolyan venni az önkéntes CSR-kezdeményezéseket – pl. a fejlődő országokra bevezetett vállalati viselkedési normákat, (codes of conduct”) –, mint a munkavállalói alapjogok védelmének jelentőségteljes eszközeit. Ezek jobb esetben kiegészítő eszközök, rosszabb esetben a kikényszeríthető jogszabályok elfogadására tett erőfeszítések egyfajta semlegesítői lehetnek. A szerző annak igazolására is kísérletet tesz, hogy irreális lenne elvárni, hogy a vállalatok önkéntesen tanúsítsanak szociálisan felelős hozzáállást dolgozóik irányába.¹⁴⁷ Egy másik, Spanyolországról készült alapos CSR-ország tanulmány is hasonló konklúzióra jut: „a piac nem szolgáltat elegendő ösztönzést arra, hogy a vállalatok aktívan elköteleződjenek olyan CSR-témák mellett, amelyeket a jogszabályok nem kényszerítenek ki.”¹⁴⁸

Folytatva a gondolatot: a piac arra sem szolgáltat elég ösztönzést, hogy az „önkéntes” CSR mindig valós társadalmi problémákat célozzon meg. A vállalatok nyilvánvalóan szívesebben választják a „rövidebb utat”, és inkább olyan „kifizetődő” CSR-programokat követnek, amelyek bizonyosan növelik reputációjukat, ám *nem feltétlenül a legégetőbb szociális kérdésekre jelentenek megoldást*. Az „önkéntes” CSR tehát sok esetben megbízhatatlan, fragmentált, részleges, hatásvadász és minimalista, kikényszerítése pedig gyenge, esetleges és elszámoltathatatlan. A korábbiakban már említett „business case” által motivált „önkéntes” CSR ráadásul „eladható” piaci termék módjára kezeli a szociális feladatokat, noha azok valójában közkérdések, amelyeket a köz által alkotott szabályoknak kell koordinálnia.¹⁴⁹ Ilyen szabályozók hiányában *mindig lesznek olyan vállalatok, amelyek nem „önkéntesek”, azaz figyelmen kívül hagyják működésük során a CSR-szemponokat, kitérnek a felelősség elől*. Ennek oka éppen úgy lehet a motiváció és a belátás hiánya, mint a „know-how” vagy a megfelelő erőforrások hiánya. (Példának okáért az oly népszerű és „laza” Global Compact-nak is csupán másfél ezres nagyságrendű vállalat volt az elkötelezettje 2002-ben, amikor már kb. 64.000 multinacionális vállalat létezését tartották számon).¹⁵⁰

A legtöbb szerző,¹⁵¹ aki a CSR jogi szabályozása mellett érvel, ennek egyik lehetséges fő célját az ún. információs szakadék „jogi” kiékelésben látja., hiszen a CSR egyik kulcsa a nyilvánosság, a transzparencia. Ha nincs a vállalatok CSR-tevékenységéről a köz számára (különösen a fogyasztók és a befektetők számára) is könnyen hozzáférhető elegendő, hiteles, megbízható, homogén és összehasonlítható információ, akkor a „félinformált” piac sem fogja tudni megbízhatóan és érdem szerint „díjazni” a jó „vállalati polgárokat”, illetve „büntetni” a rosszakat. Minimális jogi standardok, minimális közös keretszabályok

¹⁴⁷ LIEBERWITZ, RISA L.: i. m. 20–30. p.

¹⁴⁸ GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: i. m. 275–293. p.

¹⁴⁹ LIUBICIC idézve – Uo. 279. p.

¹⁵⁰ CALDER, FANNY and CULVERWELL, MALAIKA: *Following up the World Summit on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility*. Options for action by governments, Final Report, Chatham House, February 2005, 53. p.

¹⁵¹ PI. GONZÁLEZ, MARTA DE LA CUESTA/ MARTINEZ, CARMEN VALOR: i. m. 279. p.

szükségesek a köz számára hozzáférhető vállalati CSR-információk köréről és minőségéről. Ezek egyszerűsíténék az egész CSR-szférát és kiküszöbölnék a szélsőséges különbségeket, ezekre épülhetne minden további CSR-elvárás. Egy ilyen standard a vállalatoknak sem lenne rossz, sőt még „olcsóbb” (és kevésbé idő- és energiaigényes) is lenne, mint az a jelenlegi helyzet, ahol nehezen igazodnak ki a számos eltérő jelentéstételi CSR-kezdemenyezés között (gyakran több standardnak is meg kell felelnie jelenleg a vállalatoknak például különböző üzleti partnereik kérésére, vagy különböző befogadó országok eltérő elvárásai és normái tekintetében). Persze még ez is nagyon „soft” szabály lenne, hiszen csak az átláthatóság hiányát „szankcionálná”, nem a valós CSR-teljesítmény hiányát. Jelenleg még azonban ennek egységesülésére is kevés az esély, például az egyes európai államok is különböző jelentéstételi kötelezettségeket kodifikálnak (e téren Franciaország az élenjáró), még az EU szintjén is alig van esély homogenizálódásra, nem hogy univerzális szinten (hiába lenne ott alapnak a már említett GRI-séma). Pedig a globális szinten „kodifikált” értékek egyben a piac biztonságát is szolgálnák.

Ismeretes az a kemény szakirodalmi álláspont is, miszerint *a piacgazdaság természete egyenesen hátráltatja a valós, hosszú távú önkéntes CSR-t*: „A pénzpiacok maximális rövid távú hozamkövetelményei és az ugrásra kész vállalatzsákmányolók miatt – akik azonnal lecsapnak minden olyan társaságra, amely nem hárítja át minden lehetséges költségét a közösségre – tévúton járnak azok, akik a vezetők társadalmi felelősségtudatában látják a problémák gyökerét. Az igazi probléma a rablógazdaság, mely megnehezíti a túlélésüket. Szörnyű dilemma elé állítja azokat a menedzsereket, akiknek igazi társadalmi jövőképük van vállalatuknak a társadalomban betöltött szerepéről. Vagy a jövőképüket illetően kényszerülnek kompromisszumokra, vagy annak a kockázatát vállalják, hogy kiveti őket a rendszer.” Majd így folytatja a neves professzor: „A vállalati vezetők olyan világban élnek és dolgoznak, amely lényegében a társadalmi felelősségben élösködik”.¹⁵²

Napjainkban nemzetközi szinten is már-már zavarba ejtő mennyiségű és változékony színvonalú privát CSR kezdeményezéssel találkozhatunk. A *Chatham House*¹⁵³ *jelentése az alábbi főbb „gyengeségeket” látja* ebben jelenleg:

- A nemzetközi szintű CSR kezdeményezések túlburjánzása anélkül, hogy világos lenne, hogy ezek hogyan kapcsolódnak egymáshoz.
- Túlzott figyelem összpontosul arra, hogy hogyan lehetne a vállalatokat önkéntes CSR-elköteleződésre sarkallni, míg kevés az erőfeszítés annak érdekében, hogy miként lehetséges képessé tenni a vállalatokat ezen vállalások megvalósítására.
- Hiányoznak a hitelt érdemlő monitoring és ellenőrzési folyamatok.

¹⁵² KORTEN, DAVID C.: *Tőkés társaságok viláгурalma*. Kapu, Budapest, 1996, 259–262. p.

¹⁵³ *Chatham House Report, Executive Summary*, i. m. 2. p.

- Hiányoznak azok a hatékony mechanizmusok, amelyek orvoslást nyújtanának azoknak a közösségeknek, amelyek valamilyen módon elszenvedik a vállalatok olyan visszaéléseit, amelyek sértik a fenntartható fejlődés vagy az emberi jogok nemzeti vagy nemzetközi normáit.
- A fejlődő országok kormányai nem teszik megfelelően magukévá a fenntartható fejlődés prioritásait (pl. gazdasági fejlődés, a szegénység csökkentése).
- Számos fejlődő országban elmulasztják kiékelni azt a „kormányzási rést”, amely a privát szektor gyenge közösségi szabályozásából adódik.
- A fenntartható fejlődés céljainak hatása korlátozott.
- A kormányok vonakodnak bekapcsolódni a nemzetközi CSR-kezdeményezésekbe, nem hajlandók azokat anyagilag támogatni. Mindez jelentősen hozzájárul gyengülő teljesítményeikhez.

Ugyanez a jelentés kiáll amellett, hogy a kormányoknak mind nemzeti, mind nemzetközi szinten nagyobb súllyal kell részt vállalniuk a CSR-folyamatokban, hiszen tény, hogy *a kormányok azok a kizárólagos legitim aktorok, amelyeknek joghatósága van a privát vállalati szektor felett.* Éppen ezért a következő főbb feladatok hárulnak a kormányokra a CSR kapcsán:

- A nemzetközi normák követésének hiteles interpretációit kell biztosítaniuk a privát szektor számára.
- Gondoskodni kell arról, hogy a vállalatok még akkor is tiszteletben tartásák a nemzetközi normákat, amikor gyenge jogrendszerrel és kormányzattal rendelkező országokban tevékenykednek.
- Képessé kell tenniük a vállalatokat arra, hogy akkor is tartsák tiszteletben a nemzetközi normákat, amikor ez éppen nem állna üzleti érdekükben. Továbbá olyan kiegyensúlyozott egyenlő esélyeket kell teremteni a globális versenyben, ahol nem jelenthet kompetitív hátrányt az, ha egy vállalat tartja magát az említett normákhoz.
- Jogi, egyéb szabályozó és pénzügyi módszerekkel kell ösztönözniük a privát szektort a nemzetközi normák iránti fokozottabb odaadásra, illetve a fenntartható fejlődés nemzetközi céljainak követésére.
- Azon kell munkálkodniuk, hogy a nemzetközi CSR-agenda mind átláthatóbb és koherensebb legyen, illetve, hogy megkönnyítsék a vállalatok CSR-politikáját azzal, hogy korlátozottabb számú CSR-kezdeményezéssel, standarddal kelljen szembesülniük.

A jelentés – ehelyütt nem részletezendő – meggyőző érveket szolgáltat arra is, hogy miért „éri meg” a kormányzatoknak a határozottabb CSR-fellépés. Emellett rezignáltan szögezi le azt is, hogy jelenleg nincs olyan stratégiai jelentőségű nemzetközi fórum, ahol a kormányok hatékonyan fejleszthetnék ki koordinált CSR-politikájukat (még az OECD mechanizmusait is alacsony színvonalúnak titulálják).

A szakszervezeti mozgalom szintén elkötelezett az önkéntes CSR egyfajta „megregulálásában”. Ebben a hagyományos, kikényszeríthető jogi eszközöknek (nemzeti és nemzetközi jogalkotás, kollektív alku stb.) határozottabb szerepet szánnak. A Szabad Szakszervezetek Nemzetközi Szövetsége (ICFTU¹⁵⁴) 2004 decemberében tartott 18. kongresszusán (Miyazaki) szorgalmazta, hogy a multinacionális vállalatok minden országra kiterjedő egységes szabványokat és irányelveket alkalmazzanak a munkavállalóikkal való együttműködésben. CSR-témában külön határozat¹⁵⁵ is született a konferencián, amely többek között alapjaiban veti el a CSR önkéntes koncepcióját, leszögezve, hogy *az üzleti szférának nincs semmiféle politikai legitimációja arra nézve, hogy meghatározza önmaga számára saját társadalmi felelősségét* (10.). Az ICFTU nemzetközi szinten is a jelenlegi kezdeményezéseknél (ILO, OECD, ENSZ) hatékonyabb szabályozókat sürget. Emellett a határozat keményen elutasítja a CSR bármely olyan használatát, amely felülírná, átértelmezné, újrafogalmazná vagy megkeverülne a törvényeket, szabályokat, illetve a társadalomnak a vállalatok irányában fennálló – kormányközi (pl. ILO) szabályozókban is artikulált – legitim elvárásait (17. g.). A szakszervezeti szféra ellenállása érthető, hiszen a „codes of conduct”-ok vállalati, privát megalkotása egyfajta kifogás lehet a szakszervezetek (és a hagyományos kollektív alku) szerepének elismerése helyett, de az is gyakori, hogy a vállalatok inkább gyengébb legitimációjú NGO-kal tárgyalnak e tekintetben, mint a „harcosabb” szakszervezetekkel.

Az egyértelmű nemzetközi CSR-normák az üzleti szféra számára is számos előnnyel járhatnak. Először is a nemzetközi kötelező normák minden vállalat számára azonos feltételeket teremtenének, ezzel pedig csökkenne annak az esélye, hogy éppen a CSR szempontból „komolytalan” vállalatok („free riders”) jussanak méltánytalan piaci előnyhöz azokkal szemben, akik már önkéntesen is hajlandók a CSR-t komolyan venni. Másodsorban jelenleg is már számos üzleti vezető érvel a kötelező CSR-mellett. Ennek oka, hogy a jelenlegi zavaros és sokrétű CSR-szférában nem egyértelműek a kötelezettségek és elvárások, azaz a vállalatok a legjobb szándékokkal vezérelve is aligha védhetik ki az ellenük irányuló kritikát. Harmadsorban pedig nyilvánvaló, hogy világos CSR-minimumstandardok mellett az ennél önkéntesen többet felmutató CSR-orientált vállalatok joggal élvezhetnének piaci és egyéb előnyöket, míg jelen állás szerint, biztos referencia-alapok hiányában a valós vagy „képmutató” CSR-imidzshez tapadó esetleges előnyök feltehetően méltánytalanul oszlanak el.¹⁵⁶

¹⁵⁴ 1949-ben alapították, 234 tagszervezetet tömörít, kb. 148 millió munkavállaló képviselőiben lép fel.

¹⁵⁵ *Final Resolution – The Social Responsibilities of Business in a Global Economy ICFTU*, i. m.

¹⁵⁶ A fenti okfejtés alapja *Beyond voluntarism: human rights and the developing international legal obligations of companies*. – Summary. International Council on Human Rights Policy, 15. p.

A multinacionális vállalatokra telepített direkt nemzetközi emberi jogi kötelezettségek szorosabb értelemben vett főbb jogi előnyei pedig a következők.¹⁵⁷

- A jog mindig egyfajta hatalomkorlátozás is. Az előbbieken pedig kifejtettük, hogy az államok és a multinacionális vállalatok közötti tényleges hatalomeloszlás tradicionális aránya pedig felborulni látszik, szükség van e vállalatok „korlátozására”.
- A jog lényegi eleme a kiszámítható jogorvoslat. Az önkéntes CSR csak az üzleti hasznosság függvényében működik, nem ad garanciát, hatékony védelmet a sérelmek elszenvedőinek.
- A jog egyben elrettentő hatású is. Még ha a nemzetközi jog örök hiányossága – azaz a gyenge kikényszeríthetőség – ez esetben is igaznak bizonyulna, akkor sem haszontalan a jogi szabályozás. Ugyanis az a vállalatoknak egy „megfelelési kultúrát”, a vállalatok kritikusaiknak nagyobb legitimitást adna, a vállalatok pedig feltehetően összességében jobban adnának a jogilag alátámasztott kritikákra.

5. Befejezés

Végezetül még egyszer feltehetjük a kérdést: miért lehet szükség a multinacionális vállalatok szociális felelősségére vonatkozó etikai, emberi jogi elvárások jogilag kikényszeríthető univerzális szabályozására? Az önkéntes CSR híveivel együtt sokan azt feltételezhetjük, hogy a gazdasági döntésekben a vállalatok a morálisan elfogadható célok között választanak. Egy közgazdász azonban okkal figyelmeztethet: „...a gyakorlatban ennél kevesebbről van szó. Valójában a legitimnek tekinthető célok között választanak, és az etika egészen másodlagos kérdés. Az elfogadáshoz elég, ha legitim. Ez pedig sokkal gyengébb követelmény, mint a morális megfelelés”.¹⁵⁸ Tehetjük hozzá: éppen ezért lehet hasznos alapvető etikai, emberi jogi elvárásokat is a legalitás, legitimitás szférájába emelni, azaz a multinacionális vállalatokat sem engedni „légüres” térben, pusztán az etika szféráiban működni. De lássuk, mit mond az üzleti etika szakértője: „az erkölcsi cselekvés imperativusát egyedül gazdaságon kívüli, a gazdasági praxist irányító haszonelvű paradigma abszolút érvényét korlátozó erők teremthetik meg”.¹⁵⁹ A fő ilyen korlátozó erő pedig – még mindig – nyilvánvalóan a jog lehet. Az „önkéntesség” princípiumának fenntartások nélküli elfogadása annak beismerését jelentené, hogy a multinacionális vállalatok immunitást élveznek az államok és a köz befolyása alól.

Az önkéntes CSR-kezdeményezések – amelyek legautentikusabb nemzetközi referencia-dokumentumait tanulmányunkban is bemutattuk – jelentős értéket képviselhetnek, azonban önmagukban elégtelenek. Nem elegendő ugyanis a

¹⁵⁷ Uo. 6. p.

¹⁵⁸ KERÉKES SÁNDOR: i. m. 145. p.

¹⁵⁹ TÖRÖK ATTILA: i. m. 449. p.

multinacionális vállalatokra indirekt módon, az egyes államok kikényszerítésével működő emberi jogi kötelezettségeket telepíteni, szükség lenne nemzetközi „ellenhatásra” is kikényszeríthető, közvetlenül a multinacionális vállalatokhoz célzott nemzetközi normák formájában. A tanulmányban bemutatott szabályozási kísérletek egyike sem tudja (még) betölteni hatékonyan a szükséges funkciót, mind az ILO, mind az OECD, mind pedig az ENSZ vonatkozó dokumentumai csak a „soft law” kategóriájába sorolhatók. Azonban a nemzetközi jog nem statikus, állandó formálódásban van. Ha ehhez pedig hozzáadjuk azt a társadalmi nyomást, amely a vállalatok társadalmi felelősségének (CSR) fokozása irányába hat, akkor bízhatunk abban, hogy e kérdést immár egyre kevésbé lehet az asztal alá söpörni.

ATTILA KUN

“VOLUNTARY” SOCIAL RESPONSIBILITIES OF
MULTINATIONAL CORPORATIONS IN THE LIGHT OF THE
INITIATIVES FROM THE ILO, THE OECD AND THE UN

The global public interest is growing regarding social responsibility of multinational companies to respect labour rights as human rights. It is not a new idea at all that firms should behave ethically. For a long time, governments have imposed regulations on social responsibilities of companies in national level, as well. However, it is a relatively new phenomenon in international law to consider that multinational companies could have a legal obligation to promote, respect or protect labour rights as human rights. Human rights advocates have traditionally focused on government accountability, but nowadays they are getting to concentrate on the activities of private actors, including multinational enterprises.

For the most part, mushrooming issues on corporate social responsibility (CSR) have emphasised voluntary approaches – systems of self-regulation based on uncertain ethical concerns – rather than patterns of legal accountability backed by international or national enforcement mechanisms. As the barriers and weaknesses of voluntarism have emerged, companies, activists and lawyers have even started to look harder at international human rights law. The main concern is that there is no real, international countervailing power to transnational economic decision-making. In other words, human rights and CSR-values are difficult to be canalized into the operation of multinational firms.

In the paper I examine the main public CSR-related codes of conduct addressing multinational corporations and deriving from governmental

international bodies. Before doing so, I sketch the general frameworks of the examined issues in the first main part of the paper. Concerning general frameworks I treat the following major topics: the non-definition of multinational enterprises, the basic theoretical concepts of corporate social responsibility, the challenging question of voluntarism and I also try to describe some motives for internationally binding CSR-regulation. The following part deals with the presentation and the comparison of the most important and prestigious public CSR-initiatives. I hereby consider the ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, the UN's Global Compact and the Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights. In terms of the four main standards, four aspects are highlighted: general description (genesis, objectives, drafting, addressees etc.), content, implementation (follow-up) and general evaluation. Although these initiatives are formally endorsed by governments, they rely on the voluntary co-operation of multinationals and remain rather weak. In the last part I outline and contrast some advantages and disadvantages of both voluntary and regulatory approaches towards CSR.

One of the main conclusions of the paper is that more attention should be paid to mandatory and enforceable international law, which is able to cross national boundaries, like multinational corporations themselves. In the absence of a framework of legal accountability, voluntary approaches can often be ineffective and they can remain contested. In the meantime it is important to note that regulatory approaches towards CSR are also containing some possible difficulties.

MAKLÁRI LÁSZLÓ

A deliktuális felelősség a BGB-ben

Bevezetés

A bevezető sorokat – egyben a témaválasztás indokoltságát is alátámasztandó – egy időtálló *Grosschmid Béni* idézettel kezdem: „*A kártérítési jog alapvetően ma is a bírászkodás problémája*”. Hogy ez a mondat mennyire aktuális, elég csak arra gondolnunk, hogy a hatályos felróhatóságon alapuló vegyes felelősségi rendszerünk a jogalkalmazói oldalon már „szinte objektív” felelősségi formaként jelenik meg, ugyanis adott helyzetben általában mindaz elvárható, ami objektíve nem elháríthatatlan. Könnyen belátható, hogy – talán a jogalkotó eredeti szándékával ellentétben – ez a károkozó kimentési esélyeit nagymértékben csökkentti.

Ezek szem előtt tartásával az időszerűség követelményének és egyben a jogharmonizációs kötelezettségünknek is eleget téve elkészült a magyar polgári jog átfogó koncepciója, amely már 2003-ban a Magyar Közlöny 8. számában megjelent. Ha abból indulunk ki, hogy a Koncepció nem választ kifejezett külföldi modellt az új Polgári Törvénykönyv megalkotásához, meg kell jegyeznem, ennek ellenére – a jogalkotók által sem titkoltan – bőségesen merít külföldi kodifikációs példákból, már csak azért is, mert az Európai Unió tagságunk után a brüsszeli jogalkotás közvetlenül érinti jogrendszerünket. Ez a jogharmonizációs igény Németországban is éreztette hatását, ezért ennek megfelelően 2002. augusztus 01. napján hatályba lépett a német felelősségi jog legújabb módosítása, ami a Bürgerliches Gesetzbuch-on (a továbbiakban: BGB) kívül felelősségi szempontból nagy hatással volt a Közúti közlekedésről szóló törvény rendelkezéseire (Straßenverkehrsgesetz, a továbbiakban: StVG) is.

A magyar jogrendszertől eltérő megoldások bemutatása talán még a jogalkotás rögs útját taposók számára is értékelhető lenne, „ihletet” nyújthat a szubjektív és objektív felelősség között elhelyezkedő vegyes felelősségi rendszerünk pontos határának megfogalmazásában, a kártérítés méltányossági enyhítésével, a kár fogalmának pontos meghatározásával, a nem vagyoni kár esetkörének tisztázásával, az előreláthatósági korlát szabályainak kidolgozásával, az általános kártérítés fogalmának pontosításával, a liability of „long tail”, az ún. „hosszú farkú felelősség” problémájának orvoslásával kapcsolatos kérdések megvitatásában is. Véleményem szerint számos tanulsággal szolgálna az eltérő eu-

rópai jogrendszerek felelősségtanának bemutatása is, sőt, az *Arminjon/Nolde/Wolff*-rendszer szerint megkülönböztetett mind a nyolc nagy „jogcsalád” vonatkozó szabályainak áttekintése is biztosan sok érdekességet foglalna magában.

Ezen tanulmányokon keresztül betekintést nyerhetnénk a kontinentális jogrendszerhez szokott elméknek talán legfurcsább *angol* kártérítési jog lényegébe. Ott ugyanis nem létezik általános polgári jogi delictum, hanem meghatározott, de idővel állandóan változó károkozásfajták, ún. tortok alapozzák meg a kártérítési igényeket. Megismerhetjük továbbá a vétkességi alapelvet hirdető *BGB szabályait* (amely a felelősség megállapíthatóságához előírja, hogy mi legyen a sérelem tárgya és az adott sérelem tárgyához meghatározza feltételként a vétkesség fokát is), a *Code Civilt is*, amely szintén a vétkesség talaján áll, ám a legenyhébb gondatlanságot is a cselekvő terhére írva a culpa fogalmát a legvégsőig fesztítve, azt voltaképpen objektivizálja.

Belátom azonban, hogy az alapvető különbségek miatt az eltérő jogrendszerek nagy része még gondolatébresztőként sem lenne figyelembe vehető.

A kontinensen a XVIII–XIX. században létrejött magánjogi kódexek követték a római jog felelősségi rendszerét, így alakult ki az 1900. január 1. napján hatályba lépett – a magyar felelősségi rendszerhez talán legközelebb álló – *BGB* felelősségi rendszere is, ami ezen dolgozat témája egyben.

Míndezen tükrében bemutatásra kerülnek az elhatárolható egyes felelősségi csoportok, az azokat kitöltő tényállások, az azokat szemléltető iskolapéldák és néhány német bírói jogeset.

A deliktualis felelősség alapjai

Németországban a '30-as évek végén egy felelősségjogi reform keretében készült egy indítvány, melyben a következő kártérítési generálklausulát alkották meg: „aki másnak szándékosan vagy gondatlanul kárt okoz, köteles ezt a kárt megtéríteni”. Ez a javaslat azonban nem talált meghallgatásra. A kártérítés jogszabályi rendelkezéseinek meghatározásáról és újraszabályozásáról szóló 1967-es indítvány – egyben a vélelmezett vétkességi felelősségcsoport és a Schmerzensgeld jogintézményeinek keretszabályozásával – biztossá tette, hogy a jogászok egy csoportja által az általános klausula megalkotása iránt támasztott igény végérvényesen megbukott. A német magánjogban – ellentétben a magyar vagy francia szabályozással – azóta sincs egy átfogó, általános, minden esetre alkalmazható deliktualis felelősség-fogalom.

A német felelősségi jog a teljes reparáció elvén nyugszik, feladata, hogy a kártérítés elérje a felmerült károk teljes összegét. Célja, hogy a károsultat olyan helyzetbe hozza, mintha a kár be sem következett volna, ez azonban nem ölt büntető, szankcionáló vonásokat magára. Éppen ezért a pénzbüntetés vagy szabadságvesztés, mint szankció alkalmazása – ellentétben az angolszász common law-n alapuló jogrendszerrel – itt teljesen kivételes (elvétve pl. sajtójog terüle-

tén találkozhatunk ilyen, a német felelősségi jogtól teljesen idegen megoldással). Ezért a jogalkotó szándékának megfelelően a BGB-ben a represszív illetve preventív funkció nem elsődleges, tehát nem célja a törvénynek, hogy a károkozót a jövőbeni károkozástól visszatartsa, illetve a károkozásért megbüntesse. Ugyancsak nem szolgálhatja ez a megtérítési kötelezettség a károsult gazdagodását (a károsultnak minden a kár bekövetkezéséből eredő hasznót – maradványt, helyébe lépett értéket – hozzá kell számítania a kártérítés összegéhez). Jóllehet, hogy a BGB 339. §-ában szabályozott kötbér intézménye rendelkezik egyfajta pönális jelleggel, de ez a felek előzetes akarategyezésén nyugvó megállapodás következménye, így természetesen nem bír jelentőséggel a deliktuális felelősség szempontjából.

A BGB 2. könyvének (kötelmi jog), 8. fejezet (egyéni kötelmek), 27. címében szabályozott 823–853 § rendelkezéseit az ún. „meg nem engedett magatartások” jogának nevezik. E rendelkezések adják meg a választ arra a kérdésre, hogy milyen esetben követelheti a károsult kárának megtérítését a károkozótól, vagy esetleg más személytől.

A kártérítési igények általános elévülési ideje három év.

Felelősségi csoportok

A német deliktuális felelősség szabályai szerint alapvetően négy nagy felelősségi csoportot határolhatunk el egymástól, tekintettel a vétkesség fennállására, a megkövetelt vétkesség fokára és a megsértett érdekek, értékek, jogosultságok csoportjára:

- I. Jogellenes, egyben vétkes magatartáson alapuló felelősség
- II. Jogellenes, vélelmezett vétkességen alapuló felelősség
- III. Vétkesség nélküli felelősség
- IV. Idegen személy által jogellenesen és vétkesen okozott kárért fennálló felelősség („*Fremdes Unrecht mit Fremdverschlden*”)

I.

Jogellenes, vétkes magatartáson alapuló felelősség

E csoportba az alábbi esetek tartoznak:

1. a jogilag védett érdekek és egyéb abszolút jogok megsértése [823. § (1) bekezdés];
2. az ún. Schutzgesetz¹ megsértése [823. § (2) bekezdés];

¹ Ez az ún. Schutzgesetz szolgáltat alapot a német felelősségi igények túlnyomó többségének. Lényegét tekintve alkalmazható bármely jogszabályban meghatározott kötelezettség meg-

3. a hitelrontás (824. §);
4. a szexuális önrendelkezés jogának megsértése (825. §);
5. a szándékos, rosszhiszemű-erkölcstelen károkozás (826. §);
6. a hivatali kötelezettség megszegéséért fennálló felelősség (839. §).

Az előbbieken meghatározott felelősségi normák közös vonása, hogy kártérítési kötelezettség csak akkor keletkezik, ha a károkozó vétkessége kimutatható. Eltérő azonban a védelemben részesített értékek, érdekek köre és az azokon alapuló felelősség megállapításához szükséges vétkesség foka. A BGB 823. § (1) bekezdése csak az ott megjelölt jogilag védett érdekeket, abszolút jogokat részesíti oltalomban, azok megsértése mindkét vétkességi forma (szándékosság, gondatlanság) fennállása esetén kártérítési felelősséget von maga után, míg a 826. § az összes vagyoni károkozás esetén alkalmazandó, de csakis szándékosság esetén (kifejezve a szándékos károkozás általános tilalmát is egyben).

Roppant jelentős szerepük miatt a BGB 823. § (1) és (2) rendelkezéseit tárgyaljuk először, érintve és egyben megtárgyalva a későbbi csoportok során is esetlegesen alkalmazandó egyes felelősségi elemek fogalmát, lényegét.

BGB 823. § (1) bekezdés: *„Aki szándékosan vagy gondatlanságból másnak az életét, testi épségét, egészségét, szabadságát, tulajdonát vagy egyéb jogosultságát megsérti, az köteles az ebből eredő károkat megtéríteni”.*

a) védett jogos érdek sérülése („Rechtsgutverletzung”)

Az első feltétele a kártérítési igény érvényesítésének a BGB 823. § (1) bekezdésben meghatározott jogilag védett érdekek, értékek egyikének megsértése. Ezeket a jogilag védett érdekeket nevezzük „Rechtsgut”-oknak (élet, testi épség, egészség, szabadság, tulajdon). A tulajdon sérelmét jelenti különösen a tulajdonjog egyes részjogosítványai gyakorlásának akadályozása, zavarása, a tulajdonjog tárgyának jogtalan megterhelése, feldolgozása, amelytől mindenki másnak tartózkodni kell. A szabadság megsértése alatt elsősorban a mozgásszabadság értendő, nem pedig például a vállalkozási szabadság. Ezeket az igen tág fogalmi kört felölelő fogalmakat hallva felvetődik az emberben a kérdés, hogy mik lehetnek még ezen kívül a védelemben részesített „egyéb jogosultságok” („sonstiges Recht”). A törvényszöveg magyarázata szerint ugyanebben a szakaszban meghatározott jogilag védett érdekek és a tulajdonjog fogalma mentén kell orientálódnunk ahhoz, hogy közelebb jussunk a megoldáshoz. Erre tekintettel azt mondhatjuk, hogy ez az ún. „egyéb jogosultság” is egy abszolút tartalommal rendelkezik, amit mindenkinek tiszteletben kell tartania.

szegése, vagy tilalommal ellentétes magatartás miatt. A konkrét jogszabály megsértéséből kifolyólag az ott meghatározott egyéb feltételek fennállása esetén kártérítési igénynek van helye.

Ide tartoznak elsősorban

- a dologi jogok (a német jogásztársadalom körében vitatott, hogy mely birtokforma részesül védelemben, egyes szerzők szerint a jogalap nélküli birtokost nem illet meg a birtokvédelem);
- a kivételes „elsajátítási” jogosultságok, mint a halászathoz, vadászathoz való jog;
- a szabadalmi jog, védjegy, használati minta;
- az információs önrendelkezés joga, más nevének, képmásának jogosulatlan használata (kivételesen a jogellenesség itt sem a cselekmény tényállásszerűségén alapul);
- a becsület védelme, megsértésének szankcionálása;
- a privát- és intimszféra védelme;
- a foglalkozás, szakma gyakorlásához való jog, a már működő vállalkozás, ipar védelme (ennek a jognak a megsértése esetén keletkező igény subsidiárius, kivételesen pusztán a cselekmény fennállása önmagában itt sem valósítja meg a jogellenességet);
- és más általános személyhez fűződő jogok.

A német jogalkalmazók szerint a foglalkozás, szakma gyakorlásához való jog, „egyéb jogosultságként” való kifejlesztésére a vállalkozáshoz való jog tartalommal való kitöltése érdekében volt szükség. Éppen ezért alkalmazhatósága a BGB 823. § (1) bekezdésben és a BGB 823. § (2) bekezdésében meghatározott normákhoz képest jelenleg másodlagos. Tekintettel arra, hogy szerepe szinte elhanyagolható, nehéz olyan eseteket találni, amikor sikeresen hivatkozott volna keresetében bárki is e jogintézményre. Az alábbi jogesetben azonban a jogalap megfelelt a jogszabályi feltételeknek, de a jogellenesség hiánya végül is a kereset elutasításához vezetett:

U. vállalat termékén egy független intézet minőségtesztet végzett, aminek az eredménye – amit később közzétett – nagyon kedvezőtlen volt az U. cégre nézve. Ebből kifolyólag a termék forgalma visszaesett, ezért U. vállalat kártérítési igénnyel fordult bírósághoz az intézet ellen.

A BGB 823. § (1) bekezdés szerint a tulajdonjog megsértésére alapozva nem lehet kártérítési igénnyel fellépni az intézet ellen, azonban a foglalkozás, szakma gyakorlásához való jog, a már működő vállalkozás, ipar védelme, mint jogalap (sonstiges Recht), megfelelne jogellenesség esetén (BGHZ 45.307). Hangsúlyozni kell azonban, hogy csak a már üzemelő vállalkozás, gyakorolt foglalkozás részesülhet védelemben. A jogellenesség hiányát okozta, hogy a közzétett kutatási eredmény független (tehát nem konkurens), szakmailag megalapozott, valós adatokon alapult.

Tekintettel arra, hogy a foglalkozás, szakma gyakorlásához való jog a törzsvendégek, a forgalom illetve a kereseti lehetőség védelme érdekében is alkalmazható, véleményem szerint a jelentőségének felértékelődése várható.

b) Károkozó magatartás – okozati összefüggés – felelősségalapító okozati összefüggés

A BGB-ben normatíve meg nem jelenő követelmény, hogy a károkozó magatartásnak okozati összefüggésben kell állnia a jogilag védett érdekek megsértésével, és ezek megsértésének a bekövetkezett kárral. Ezek alapján tesz különbséget a német jogtudomány a felelősségalapító és a felelősségkitöltő okozatiság között.²

A felelősség-alapító okozati összefüggés a meg nem engedett magatartás és a „jogsérelem” között akkor áll fenn, ha a feltételek egyenértékűségét hirdető *conditio sine qua non* formula szabályainak megfelel. Eszerint minden olyan feltétel ok, amely nélkül nem következett volna be az eredmény úgy és akkor, mint ahogyan bekövetkezett. Ezért azt mondhatjuk, hogy a felelősség-alapító okozati összefüggéssel szemben támasztott követelmények sokkal enyhébbek, mint a később tárgyalandó adekvát kauzalitás tanán alapuló felelősségkitöltő okozatiságé.

A BGB 823. § (1) bekezdés úgy szól, hogy „*aki...megsért...*” (*wer...verletzt...*). Ez minden esetben valamilyen emberi cselekményt jelent, ami egy akarat által irányított magatartást feltételez (BGHZ 39.103.), ezért az akarat nélküli cselekmények, mint például a reflexmozgások, vagy az alvajárás nem sorolható ide. Egy mulasztás, mint károkozó magatartás, csak akkor releváns, ha az valamilyen cselekvési kötelezettség vétkes megszegésén alapul.

A német tankönyvi példa szerint a bébiszitter felelősséggel tartozik, ha tétlensége miatt a baba leesik a pelenkázóasztalról, mert a lehetősége – egyben kötelezettsége – megvolt arra, hogy megakadályozza az esést, így magatartása eleget tesz a felelősségalapító – igen alacsony – illetve felelősségkitöltő okozati összefüggés követelményeinek. A kereskedelmi forgalomban előírt biztonsági szabályok semmibevétele is megteremti a mulasztásos felelősség alapját. Ide tartozik például, amikor egy automata forgalmazója engedélyt ad valakinek annak üzemeltetésére, és az üzemeltető a biztonságos működéshez szükséges ellenőrzési és javítási munkálatok elvégzésének elmulasztása miatt az ebből eredő károkért felelősséggel tartozik. Ugyanilyen okozati összefüggés állapítható meg a vadállat tartójának részéről, az épület tulajdonosa részéről bérbeadás esetén illetve a fokozott veszéllyel járó tevékenységek folytatója részéről is, amennyiben nem tartja be a biztonságos üzemeltetésre vonatkozó szabályokat.

c) Jogellenesség

ca) Általában azt mondhatjuk, hogy a fent meghatározott abszolút jogok megsértése illetve egy tényállásszerű cselekmény (lásd később) önmagában már megalapozza a jogellenességet, ugyanis az (1) bekezdésben meghatározott „abszolút” elnevezés arra enged – tévesen – következtetni, hogy ezek a jogok egy-

² Haftungsbegründende und Haftungsausfüllende Kausalität.

általán nem korlátozhatók. E korlátozhatóságot – egyben a jogellenesség hiányát – jól szemlélteti a következő két példa:

1. Egy kiskereskedő forgalma lényegesen csökkent azért, mert egy pályázatot elnyert cég az ő érdekeltségi területén kezdte meg a működését. Ez a kiskereskedő kártérítést követelt a pályázatot kiíró cégtől, mert állítása szerint megsértették a már működő vállalkozás, ipar védelméhez való jogát. A bíróság kimondta, hogy a pályázat teljesen jogszerű volt, így az elnyert pályázat alapján való üzleti tevékenység kifejtése nem lehet jogellenes. Ítéletében hangsúlyozta, hogy a foglalkozás gyakorlásához való jog a jogellenes beavatkozással szemben részesül védelemben.

2. Gondot jelenthet azonban az eset megoldása alapjogok ütközése esetén. Történt egyszer, hogy 5 fő – élve az alkotmányban biztosított gyülekezési joggal – tüntetést szervezett egy építkezés ellen. A demonstráció 2 napig tartott, ezalatt akadályozták a vállalkozót a munkagépek birtoklásában, amivel megsértették a vállalkozó birtokláshoz fűződő jogát. Tekintettel arra, hogy a gépeket rendeltetésszerűen használni nem lehetett, a demonstrálókat 63.000 DM megfizetésére kötelezte a bíróság arra hivatkozva, hogy a gépek bérlése ennyibe került a kivitelezőnek. Ítéletében kiemelte, hogy „egy kétnapos blokád” nem tartozik egy demonstráció „szokásos” velejárói közé, így az alkotmányos jogok effájta gyakorlása nem bírt jogellenességet kizáró jelleggel.

cb) A jogellenesség hiányát okozhatja még a BGB-ben meghatározott – a magyar polgári jog által is ismert – jogellenességet kizáró okok, amelyek az alábbiak:

- jogos önvédelem (227. §);
- védekező végszükség (228. §);
- önszegély (229. §);
- szükséghelyzet (904. §);
- és a törvényileg nem szabályozott sértetti beleegyezés (pl. műtét).

A jogos védelem, végszükség, önszegély és szükséghelyzet alkalmazhatóságának feltételei kissé eltérnek a magyar szabályoktól, ennek bemutatását szolgálja az alábbi iskolapélda:

Egy S. nevű diákot egyértelmű harapási szándékkal megtámadta H. kutya. A diáknak sikerült a támadást elhárítania. Védekezés közben kitépett P. kerítésből egy darabot és ezzel egy nagyobb erejű ütést mért a kutyára, ami megsérült, majd ezek után visszahúzódott. Később az ismét arra járó diák a győzelmétől felbátorodva, minden ok nélkül, csínytevésből (szándékosan) kitört a kerítésből egy lécet, de ekkor a kerítés gazdája rajtakapta. P. felszólítására megpróbálta a lécet a kerítésbe visszailleszteni, de szerelés közben megbotlott egy locsolókannában, arra ráesett és az egész kannát teljesen tönkretette.

– A kutya gazdája kártérítési igényt érvényesíthetne a diákkal szemben (a tulajdonát képező kutyának okozott sérülés alapján), ha a felelősségi elemek – beleértve a jogellenességet is – maradéktalanul rendelkezésre állnának. Jelen esetben – első hallásra talán furcsán hangzik, de – a BGB 227.§-ában szabályozott jogos védelmi helyzet nem zárja ki a jogellenességet, ugyanis jogos védelem csak emberi támadással szemben illet meg mindenkit. Egy állat támadása esetén ez a 227. § szakasz nem alkalmazható, kivéve, ha a kutyát a gazdája uszítja, egyben fegyverként használja támadásra.³

A BGB 228. §-ában szabályozott „védekező” végszükség szabályainak alkalmazása viszont indokolt, mert a diák egy közvetlen veszély elhárítása során okozott kárt. A közvetlen veszélyen (drohende Gefahr) felül ezen kimentési lehetőség alkalmazásának feltétele, hogy csak az elhárításhoz szükséges mértékben okozhat kárt (tehát lehetőség sincs kár okozása nélkül a veszélyhelyzet elhárítására), az arányosság előírását meg nem sértve. Tekintettel arra, hogy jelen esetben S-nek az élete, testi épsége volt veszélyben, az elhárítás arányos volt. Fontos lehet még a tudatállapot vizsgálata, ugyanis a diák szándékának a veszély elhárítására kell elsősorban irányulnia, nem pedig a károkozásra.

Mindezekre tekintettel a kutya gazdája kártérítéssel nem élhet a diák ellen.

– Az első kerítésléc:

Tekintettel arra, hogy a BGB 94.§ alapján a kerítés a földterület tartozéka, ezért a tulajdonvédelem a BGB 93.§ alapján erre is kiterjed, elvben lehetőséget teremtve a BGB 823.§ (1) bekezdés alkalmazására. Jelen esetben nincs mód az előbbieken részletezett védekező végszükség alkalmazására, ugyanis a kerítés részéről semmiféle veszély nem fenyegette a diákokat. Ettől függetlenül a szükséghelyzet BGB 904. §-ban⁴ meghatározott szabályai kizárják a jogellenességet, ezzel együtt a BGB 823. § (1) bekezdésének szabályain alapuló kártérítési követelés lehetőségét is. A szükséghelyzet alkalmazhatóságának további feltétele, hogy nem állhat fenn a veszély elhárításának károsodással nem járó másik lehetősége. A feltételek együttes fennállása esetén P. „kártalanítást” követelhet S-től.⁵

Természetesen a korábban kifejtett garanciális szabályok itt is érvényesek.

³ Meg kell jegyezni, hogy a német bírói gyakorlat ebben az esetben nem csak közvetlen támadásra utaló fenyegetés, hanem a közvetett fenyegetés esetén is alkalmazhatónak találja a jogszabályhelyet.

⁴ BGB 904. § Szükséghelyzet. (1) A tulajdonos tümi köteles, hogy a tulajdonát egy közvetlenül fenyegető kár elhárítása érdekében az ahhoz szükséges mértékben igénybe vegyék, abban kárt okozzanak, feltéve, hogy az elhárítandó kár lényegesen meghaladja a dolgában okozott kár mértékét. (2) A tulajdonos követelheti az így felmerült kárának megtérítését.

⁵ A 229. §-ban meghatározott önszegély, mint jogellenességet kizáró körülmény jelen esetben nem alkalmazható, ugyanis annak szabályai szerint a kötelezett feltartóztatható, tulajdontárgyait elvehetőek, abban kár okozható, az megsemmisíthető, de kizárólag csak valamilyen jogosultság érvényesítéséhez és a hatóság megérkezéséig.

– A második kerítésléc:

Ebben az esetben a BGB 823. § rendelkezéseire alapítva sikeresen támaszthat kártérítési igényt a kerítés tulajdonosa, ugyanis a tulajdonjogát jogellenes, szándékos magatartással sértik meg, amivel okozati összefüggésben kár keletkezik.

Nagyon fontos megérteni azt a kissé elvont jogelméleti tételt, hogy a BGB 823. § (1) rendelkezése a tulajdonjog, mint abszolút jog szándékos megsértése miatt érvényesíthető. Abban az esetben ugyanis, ha úgy fogalmaznánk, hogy a konkrét kár okozása volt a cél, akkor feltételezhető, hogy nincs olyan Rechtsgut illetve Schutzgesetz, amire igényünket alapíthatnánk, ezért ebben az esetben csak a 826. §-ban meghatározott szándékos, minden vagyoni károkozást felölölő általános tényállás jöhetne számításba.

– A locsolókanna:

P. a BGB 280. §⁶ alapján kártérítési igényt támaszthat S-sel szemben az elött locsolókanna miatt, mert egy törvényi kötelezettségét megszegte. Köteles volt helyreállítani az általa okozott kárt, ennek nem tett eleget, sőt egy újabbat okozott. Meg kell említenem, hogy a BGB 823. § szabályai szerint is lehetőség van kártérítést követelni, de egy ilyen „kvázi kontraktuális” viszony esetén ez csak másodlagos lehet.

d) Vétkesség

Kártérítési igényt csak akkor lehet támasztani, ha a károkozó szándékosan vagy gondatlanul sérti meg más jogilag védett érdekét.

da) vétőképeség:

Vétőképtelen személy a kár okozásáért alapvetően nem tartozik felelősséggel.

A BGB 827. §, 828. § szerint

„nem rendelkezik vétőképeséggel, aki elmezavarában, öntudatlan vagy szabad akaratnyilvánításra képtelen állapotában másnak kárt okoz. Amennyiben ital, vagy hasonló tudatmódosító, bódító hatású szer következtében került átmenetileg ilyen állapotba, akkor a jogellenesen okozott kárért oly módon felel, mintha a kárt gondatlan magatartásával okozta volna. A felelősség nem következik be, amennyiben véltlenül, vétkesség nélkül került ebbe az állapotba. Aki a 7. életévét nem töltötte be, az az általa okozott kárért nem tartozik felelősséggel. Aki a 7. életévét betöltötte, de a 10-et nem, a személygépjárművek, vonat, függővasút balesetéből kifolyólag keletkező károkért nem felelős, kivéve, ha azt szándékosan tette.⁷ Aki a 18. életévét még nem töltötte be, és a felelőssége az előzőek tükré-

⁶ 280. §: Ha az adós megsérti törvényi vagy szerződéses kötelmi kötelezettségét, az ebből eredő károk megtérítését jogosult követelheti.

⁷ Ide tartoznak azok a manapság elterjedőben lévő esetek is, amikor gyerekek az autópályán átvélő felüljáróról különböző tárgyakat ledobva okoznak közúti balesetet.

ben ki van zárva, mégis felelősségre vonható, amennyiben megállapítható, hogy a károkozó magatartása során a felelősség megállapításához szükséges belátási képességgel rendelkezett”.

A vétőképtelen személy károkozása estén a BGB 832. § rendelkezéseire is figyelmet kell fordítani. Eszerint

„aki szerződés vagy törvény erejénél fogva, szellemi vagy testi állapota miatt gondozásra szoruló személy vagy kiskorú felügyeletére köteles, meg kell térítenie azt a kárt, amit ez a gondozásra szoruló személy vagy kiskorú személy jogellenesen egy harmadik személynek okoz. Mentessül a felelősség alól, ha a felügyeleti kötelezettségének mindenben eleget tett, vagy ha bebizonyítja, hogy a kár a megfelelő felügyelet mellett is bekövetkezett volna”.

Vétőképtelen személy károkozása miatt érvényesített követelés lehetőségét jól példázza az alábbi jogeset:

M. A. a három éves kislányával meglátogatta V. I. nevű rokonát a lakásában. Egy óvatlan pillanatban a kislány elfordította a villanytűzhely kapcsolóját. Ezt egyébként már egy korábbi látogatás alkalmával is megtette, ám most ennek következtében a konyha kigyulladt és 8.000 EUR kár keletkezett. Ebben az esetben a jogszabályi feltételek realizálására tekintettel V. I. kártérítési igényét sikeresen érvényesíthette a szülővel szemben (OLG Düsseldorf, Urteil v. 15.9.2000, Az. 22 U 19/00).

A BGB 829. § rendelkezése lehetővé teszi a méltányosságon alapuló kártérítési igény érvényesítését, ugyanis aki a BGB 823–826. §⁸ rendelkezései szerint kártérítésre lenne köteles, de a BGB 827. §, 828. § szabályai miatt vétőképeség hiányában felelősségre nem vonható, csakúgy, mint a felügyeletére köteles személy, méltányossági alapon a körülmények gondos mérlegelése során mégis kártérítésre kötelezhető.

db) vétkességi formák – „Aki szándékosan vagy gondatlanul ...”

A szándékosság nem jelent mást, mint „wissen und wollen”, azaz a körülmények, tényállási elemek (a jogilag védett érdekek, jogellenesség, kár) ismeretét, és a sérelem megvalósításának szándékát, akaratát. Nem kell, hogy az elkövető kifejezetten a jogérdek megsértését akarja (egyenes szándék), elég ha csak beletörődik magatartása következményeibe (eshetőleges szándék). A szándékosan okozott kárért a felelősséget érvényesen kizárni nem lehet. Ismét hangsúlyozni szeretném, hogy ebben az esetben a szándéknak a *Rechtgutok, tulajdon-jog illetve sonstiges Recht-ek* megsértésére kell irányulnia, nem pedig a kárra, magára (figyelemmel a BGB 826. §-ra).

⁸ BGB 825. § Aki mást alattomosan, fenyegetve, vagy zaklatva – a köztük fennálló „függőségi” viszony kihasználásával – szexuális magatartás tűrésére, végrehajtására rábír, az ezzel kapcsolatban felmerülő károk megtérítésére köteles.

A BGB 276. § (1) bekezdése szerint, aki mellőzi a *forgalomban megkívánt, elvárt gondosságot*,⁹ az gondatlanul jár el. A gondatlanság fogalmának közép-pontjában az előreláthatóság és az elháríthatóság áll, ami egy „objektív-absztrakt” jellegű gondossági mérce. A felelősség kizárása során nem lehet figyelemmel lenni a károkozó egyéni képességeire, ezért nem mentheti ki magát azzal, hogy nem rendelkezett kellő ügyességgel, jártassággal, testi erővel. Azonban az egyéni képességek, képesítések az elvárhatóság mércéjét adott esetben megemeltetik, de alapvetően ez nem egy büntetőjogban használatos károkozó testi, szellemi képességeire konkretizáló szubjektív fogalom, hanem a mindenkitől általánosan elvárható lelkiismeretes, általános kötelességtudó magatartások, gondossági követelmények – objektív – gyűjtőtéglje. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes foglalkozási csoportokra előírt – általában szigorúbb – magánjogi felelősségalapító szabályokat a jogalkalmazó ne venné figyelembe (pl. a Német Kereskedelmi Törvénykönyv – Handelsgesetzbuch továbbiakban HGB – kereskedőkre vonatkozó 347. §-ban szabályozott esete). Nem veszi figyelembe azonban az életkort, ugyanis vétkeesség szempontjából az emberek között pusztán a kor alapján nem tehetünk különbséget. Ezzel kapcsolatban megjegyezném azonban, hogy minden esetben vizsgálendő a korábban már tárgyalt felügyeletre szoruló személyre, kiskorúra illetve belátási képességgel nem rendelkező nagykorúra vonatkozó szabályok alkalmazhatósága.

A büntetőjog által használt tudatos (aki előre látja a magatartása következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában – *bewußter Fahrlässigkeit*) és enyhe gondatlanság (azért nem látta előre magatartása következményeit, mert elmulasztotta a szükséges körütekintést – *unbewußter Fahrlässigkeit*) fogalmai a polgári jog területén nem alkalmazhatók. Helyette a gondatlanság alábbi két fokozatát különbözteti meg a német polgári jog:

- enyhe, egyszerű gondatlanságot – *leichte Fahrlässigkeit*, amely a BGB 276. §-ban előírt gondossági kötelezettség enyhe fokú megsértését jelenti, mert a kár bekövetkezése nem annyira előrelátható és elhárítható, valamint a
- súlyos gondatlanságot – *grobe Fahrlässigkeit* ami alatt az „im Verkehr erforderliche Sorgfalt” súlyos mértékben való semmibe vételét, a kézenfekvő, legelemibb kötelezettségek elmulasztását értjük.

A gyakorlatban nem könnyű elhatárolni a két csoportot egymástól, a határvonal gyakran elmosódik. Legkönnyebben a kár bekövetkezésének előreláthatósága mentén orientálódhatunk. Alapesetben azonban teljesen közömbös, hogy a gondatlanság milyen súlyú, a kártérítésre köteles személy felelőssége az enyhe gondatlanság esetén is ugyanúgy fennáll. Itt kell megemlítenem viszont, hogy

⁹ „...im Verkehr erforderliche Sorgfalt” szerint itt egy általános, mindenkre egyformán vonatkozó mércéről van szó, mondhatni az „adott helyzetben általában elvárható magatartásról”.

nem minden károkozónál ugyanaz a vétkességi mérce, különböző enyhítések vonatkozhatnak egyes csoportokra.

A gondatlanság fentiek szerinti megkülönböztetésének alapját és lényegét a BGB 277. §-ban meghatározott rendelkezés adja, mely szerint, aki kizárólag az „*in eigenen Angelegenheiten*” során tanúsítandó gondossági követelményeknek eleget téve köteles az adott helyzetben eljárni, annak a felelőssége csak a „*grobe Fahrlässigkeit*”-ért és a szándékosságért áll fenn. Ezt az esetet nevezzük „*eigenübliche Sorgfalt*”-nak (BGB 277. §).

A különbségtétel indokoltságát támasztja alá az is, hogy a BGB egyes esetknél konkrétan előírja, hogy a felelősség kizárólag a súlyos gondatlanság és szándékosság esetén áll fenn. Ilyen például a jogosulti késedelem esetén bekövetkező kárért fennálló felelősség (BGB 300. §), az ajándékozó felelőssége (BGB 521. §), az adományozó felelőssége (BGB 599. §), az ügyvezető felelőssége szükségshelyzetben (BGB 680. §).

A BGB 277. §-ban meghatározott saját ügyek vitele során tanúsítandó elvárhatóságból levezethető egy másik felelősségenyhítő csoport is, a *diligentia quam suis* csoport. A római jog *culpa* alatt a hanyagságból, a kellő figyelem és gondosság elmulasztásából származó jogsérelmet értette. A *culpa lata* alatt közönséges ember gondosságának, óvatosságának elmulasztását, a *culpa levis* alatt pedig annak a gondoságnak az elmulasztását értjük, melyet az illető saját ügyeire szokott fordítani (*diligentia quam suis rebus*).

Ebben az esetben a vétkesség megállapításánál már nem egy objektív, hanem egy, az adott személy képességeire, tulajdonságaira konkretizáló, szubjektív mércét használunk a római jogból jól ismert *diligentia quam in suis* gondossági forma a következő esetekben érvényes:

- gyerek a szülőkkel szemben BGB 1664. § (*a szülők felelőssége egyetemleges a gyermekkel szemben tanúsítandó szülői gondosság megsértéséből kifolyólag, de ez a felelősség csak a tőlük elvárható, „a saját ügyekben tanúsított” gondosság szintjére korlátozódik*);
- házastársak egymás között BGB 1359. § (*a házastársasak a házastársi viszonyból eredő kölcsönös kötelezettségek teljesítése során a saját ügyeinek vitele során elvárható körülménnyel kell eljárniuk*);
- cégek tagjainak belső jogviszonya BGB 708. § (*Egy társaság tagja az őt terhelő kötelezettségek teljesítése során a saját ügyeinek vitele során elvárható körülménnyel, gondossággal köteles eljárni*);
- előörökös (BGB 2105. §) az utóörökösrel (BGB 2106. §) szemben (*Az előörökös a hagyaték kezelése során az utóörökös érdekében a saját ügyeinek vitele során elvárható körülménnyel köteles eljárni*);
- felelős őrző azzal szemben, aki az őrzendő dolgot őrzés nélkül hagyta BGB 690. § (*Aki ingyenes vállalja más dolgának őrzését, az kötelezettsége teljesítése során a saját ügyeinek vitele során elvárható gondossággal köteles eljárni*).

Fontos hangsúlyozni, hogy csak és kizárólag a felsorolt esetekben van lehetőség ezen enyhített vétkességi formák alkalmazására, ami érthető is, mert pl. a közúti közlekedésben való részvétel során nem engedhető meg az elvárhatóság követelményének ilyen formában való csökkentése. A német jogirodalom mindig jelentős felelősségnyhító tényezőként („*erheblich geringer*”) kezeli a „*Sorgfalt, die in eigenen Angelegenheiten*” intézményét.

Beszélhetünk még továbbá az ún. szerződéses igénykizárásról is. A BGB 276. § (3) bekezdéséből – mely szerint a szándékos károkozásért a felelősséget előre nem lehet kizárni – a contrario az következik, hogy a gondatlansággal okozott károkból eredő igényeket már előzetesen ki lehet zárni szerződéssel. Ez csak és kizárólag az enyhe gondatlanság esetére vonatkozik, mert a súlyos gondatlanság esetében a felelősség szerződéssel történő kizárására ugyanazon szabályok vonatkoznak mind a szándékosságra, tehát az lehetetlen (megjegyzem azonban, hogy egy utólagos kártérítési igényről történő lemondás vétkességi formától függetlenül mindig lehetséges). A szerződéssel történő felelősségkizárás mindenképp felett áll, bármikor alkalmazható, még közúti közlekedési esetekben is. Probléma akkor adódik, ha több károkozó van, és a károsult a károkozók egyikével kötött megállapodás alapján lemond az igényéről, így az egyetemlegesség megtörik (ezt nevezik „gestörte” egyetemleges felelősségnek).

e) Kár, felelősségkitöltő okozati összefüggés

És végül szükség van kár bekövetkezésére is, ami okozati összefüggésben áll a jogilag védett érdeket megsértésével, tehát a kár annak eredményeként keletkezik. Az okozatiság mértékével szemben – mint azt már korábban jeleztem - a követelmény ebben az esetben magasabb, mint a felelősségalapító okozatiságnál. Amíg ott az okok egyenértékűek, addig itt az adekvát kauzalitás szabályait kell alkalmazni, mely szerint azt kell oknak tekinteni, ami az emberi tapasztalat szerint hasonló esetekben az ilyen jellegű eredményt létre szokta hozni. Nem állapítható meg azonban okozati összefüggés ezen elv alapján sem például egy becsületsértő magatartásból vagy heves vitából kifolyólag bekövetkezett agyvérzés, szélütés esetén.

Az alábbi esetben a fentiekre tekintettel szintén nem állapítható meg a felelősségkitöltő okozatiság:

F. A. az éjszaka kellős közepén átküldött egy faxot F. B-nek, aki a sípoló hangra felriadt és azonnal a készülékhez rohant, ami a nappaliban található. A hirtelen ajtónyitásra a macskája annyira megijedt, hogy leesett a „karmolófájáról” és megsérült. F. B. keresetében a macska orvosi költségeinek megtérítését követelte (AG Regensburg, Urteil v. 16.3.1999 4 C 4376/98).

BGB 823. § (2) bekezdése:

„Ugyanezen kártérítési kötelezettség terheli azt a személyt is, aki egy másik meghatározott törvényi rendelkezés ellen vétkezik. Mivel a törvényi rendelkezéseit gondatlanságból is meg lehet szegni, a kártérítési kötele-

zettség csak akkor következik be, ha azt a megsértett jogszabály tartalmazza.”

A BGB 823. § (2) bekezdése is egy kártérítési kötelmet hoz létre, de ebben az esetben, a károkozónak egy olyan konkrét jogi normát kell megsértenie, ami az (1) bekezdéssel szemben egy önállóan alkalmazható kártérítési igényt tartalmaz. Ezt a konkrét normát „Schutzgesetz”-nek nevezzük, melyet *törvény által védettnek* fordíthatunk le. Tekintettel arra, hogy mennyi tiltott, károkozással járó cselekmény található a német büntetőjogban, ezek csak példálózó felsorolása is igen tekintélyes listát tenne ki. Abban az esetben, ha valaki másnak szándékosan testi sérülést okoz, akkor a kártérítési keresetének jogalapja kettős lesz. Ekkor elsősorban nem az (1) bekezdés, hanem a német Büntető Törvénykönyv (továbbiakban StGB) 223. §-ában meghatározott testi sértés bűncselekményének tényállása lesz a jogalap. Fentiekre tekintettel könnyen belátható, hogy a gyakorlatban az esetek többségében a kártérítési igények jogalapjául a BGB 823. § (2) bekezdése szolgál. Jelentős különbség viszont az (1) bekezdéshez képest, hogy gondatlanság esetén csak akkor vonható felelősségre a károkozó, ha azt a megsértett jogszabály kifejezetten lehetővé teszi.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a (2) bekezdés alkalmazásához szükséges felelősségi elemek a következők: konkrét „Schutzgesetz” megsértése, a norma tényállási elemeinek bizonyítása (kiváltva egyben a kettős okozatiság első bekezdésében szabályozott követelményeit az adekvát kauzalitás követelményének meghagyása mellett), jogellenesség, vétkesség.

A BGB 823. § (1) és (2) bekezdésére alapított igények alkalmazásának lehetőségét az alábbi példák jól tükrözik:

C. megbízta G. szobafestőt, hogy fesse ki a lakását. G. a munkavégzés során egy pillanatra figyelmetlen volt, és megkarcolta C. igen értékes vitrinjének üvegajtáját, majd ezt követően zsebre vágott 100 EUR-t, amit C. szabadon hagyott az asztalon véletlenül.

A.

- a) A BGB 823. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonjog sérthetetlenségéhez való jogát G. megsértette;
- b) károkozó magatartás: G. figyelmetlen munkavégzése;
- c) felelősségalapító okozatiság: G. károkozó magatartása okozati összefüggésben áll a jogsértéssel, mert annak végiggondolása lehetetlen anélkül, hogy a tényállásbeli eredmény be ne következzen. Egyúttal a kérdéses cselekmény szokásos velejárója a bekövetkezett kár (mint az adekvát és ekvivalens okozatiság egyben). Ha G. körülmények között járt volna el, akkor a kár nem következett volna be;
- d) jogellenesség: jogellenességet kizáró ok hiányában közvetlenül maga a jogsérelem megalapozza azt;

- e) vétkenység: A BGB 276.§ (2) bekezdésében meghatározott gondatlanságot G. megvalósította;
- f) kár: vitrin összekarcolása, vagyoni kár;
- g) felelősségkitöltő okozatiság: a jogsérelem és a kár között – a fentiekre is tekintettel – kétségtelenül fennáll;

Jogkövetkezmény: A kártérítéshez szükséges összes követelmény megvalósult, ezért a BGB 249.§ rendelkezései szerint kártérítési igényt érvényesíthet C. G-vel szemben.

B. A BGB 823. § (2) alapján:

Kétséges, hogy a BGB 823.§ (2) bekezdése és az StGB 303. §¹⁰ rendelkezése alapján C. kártérítési igénnyel élhet-e G-vel szemben, ugyanis a 303.§ csak a szándékos károkozásért ír elő kártérítési szankciót, ezért G. gondatlanságára tekintettel a (2) bekezdés nem jöhet számításba.

C. Követelhet-e C. kártérítést az ellopott 100 EUR miatt a BGB 823. § (1) bekezdésére alapítva?

a) Rechtsgutverletzung, mint a tulajdonjog megsértése:

G. megsértette C. tulajdonját, ugyanis az eltulajdonítással lehetetlenné tette, hogy C. rendelkezzen a pénz felett. A jogesettel kapcsolatban egyes jogászokban felmerült az az elméleti kérdés, hogy C. a tulajdonosa-e a bankjegynek, vagy az a Német Államot illeti. Magyarul ki a károsult, ki érvényesítheti az igényét. A BGB 823. §-ban szabályozott tulajdonvédelem kiterjed minden értékkel bíró dologra. A papírpénz egy értékösszeget testesít meg anélkül, hogy mint magánszemély tulajdonjogának „tárgya” a BGB 823. § alapján védelemben részesülne. Ez az elmélet már sok évtizede nem követi a joggyakorlatot, mely szerint pénzjegy tulajdonosa magánszemély is lehet, ezért ebben az esetben a BGB 823. §-ra alapított igény helytálló. Meg kell jegyezni, hogy a pénz elvétele C. birtokláshoz való jogát is megsértette, ezért a kártérítési igény jogalapja kettős, mert a birtokvédelem biztosítva van a BGB 823. § (1) bekezdésében mint sonstiges Recht;

b) cselekmény: pénz elvétele;

c) felelősségalapító okozatiság: a 100 EUR elvétele ekvivalens összefüggésben áll a tulajdonjog és birtokjog megsértésével. A pénz eltulajdonításának szokásos velejárója a jogsérelem;

d) a jogellenesség és szándékosság egyértelmű;

e) a kár 100 EUR illetve megtérítésig annak kamata;

¹⁰ A német Büntető Törvénykönyv e szakasza szerint a más dologat szándékosan megrongálja vagy megsemmisíti, az 2 évig terjedő szabadságvesztésre vagy pénzbüntetésre büntethető. A kísérlet is büntetendő.

f) felelősségkitöltő okozatiság: az adekvát okozati összefüggés fennáll a tulajdonjog és birtokjog megsértése és a kár között;

jogkövetkezmény: C. a BGB 823. § (1) alapján kártérítést követelhet G-től.

D. A 823. § (2) bekezdésre és StGB 242. §-ra alapított igény:

A BGB 242. § szabályozza a szándékosan elkövetett lopás tényállását, ezért ennek, mint Schtutzgesetznak a megsértése megteremti a jogalapot a kártérítési igény érvényesítéséhez a BGB 823. § (2) bekezdés alapján, ezért ezt tekinthetjük elsődlegesnek a BGB 823. § (1) bekezdéssel szemben.

Összegzés: C. kártérítést követelhet G-től a BGB 823. § (1) alapján a vitrin miatt, és a BGB 823. § (1) vagy (2) alapján az ellopott pénz miatt.

E jogesetet a teljesítési segédért fennálló felelősség szabályainak bemutatásakor is felelevenítjük azzal a módosítással, hogy G. M. segédje, és az ő felügyelete, irányítása alatt végzi a munkát, amikor kárt okoz.

3. BGB 824. § – Hitelrontás

A BGB e szakasza – speciális védelmet biztosítva a vagyoni javaknak – szerint

„aki a valósággal ellentétes tényt állít, terjeszt, amely alkalmas arra, hogy veszélyeztesse más jó hírét, hitelességét, vagy ebből kifolyólag egyéb hátrányt okoz megélhetésében, jövedelmében, az ebből eredő kárt akkor is meg kell térítenie, ha a valótlan-ságot nem ismeri, de ismernie kellett volna”. A (2) bekezdés szerint „egy állítás, kijelentés miatt, amely valótlan-sága a „közlő” részéről ismeretlen, a „közlőt” nem lehet kártérítésre kötelezni akkor, ha neki, vagy a címzettnek a közléshez, állításhoz jogi érdeke fűződik”.

A kártérítési igényt a közlés valótlan-sága, annak tudata alapozza meg, egy értéktétel önmagában nem, még akkor sem, ha az egy gazdasági életben előforduló teljesítésre vonatkozik.

Például az alábbi esetben alkalmazhatóak a hitelrontás szabályai:

Egy vállalkozó értékesíteni kívánta a cégét egy másik vállalkozónak, amikor egy harmadik személy tájékoztatta az eladót, hogy a vevőjelölt már kétszer csődöt jelentett be és nem rendelkezik valós teljesítőképességgel. Ezt követően a tárgyalások megfeneklettek, ezért a vevő kártérítést követelt hitelrontás címén a harmadik személytől, amit valótlan adatok terjesztésével valósított meg.

4. BGB 826.§ – Szándékos, „jó erkölcsbe” ütköző károkozás

BGB 826. §: *„Aki a jó erkölcsbe ütköző módon másnak szándékosan kárt okoz, az a károk megtérítésére köteles.”*

Az alapvető különbség a BGB 823.§(1) és (2) bekezdéséhez képest, hogy itt kizárólag a szándékos károkozás jön számításba és a szándéknak nem a jogsérelemre, hanem a kárra kell kiterjednie. Kár alatt pedig elsősorban nem a Rechtsgut-ok megsértését, hanem a tisztán vagyoni károkat értjük. Ez egy olyan tág, általános tényállás, amibe azok az esetek tartoznak, amiket a BGB 823. § (1) és (2) bekezdése nem foglal magába. E rendelkezés alkalmazására akkor is sor kerülhet, ha a BGB 823. § (1) és (2) bekezdése nem alkalmazható. Közömbös, hogy a károkozás abszolút vagy vagyoni jogokat sért, sőt. Az „erkölcsellenesség” fogalma a körülmények általános ismeretére alapoz, nem pedig a tettes egyéni durva szemléletére, ami még a javára is válhatna.

Véleményem szerint a német bírói gyakorlat a jó erkölcsbe ütköző magatartás fogalmát „tágan” értelmezi (magába foglalva a tájékoztatási, együttműködési és jóhiszemű joggyakorlás kötelezettségét) és túlnyomórészt a mulasztással okozott kár eseteire kiterjesztve alkalmazza. Azok az esetek jöhetnek itt számításba, amikor a károkozó a valósággal ellentétes tényekről tudott, vagy a körülmények alapján tudnia kellett és ez valamilyen vétkes magatartásban – az esetek többségében a tájékoztatási kötelezettség megsértésében – elevenedik meg. Álláspontomat az alábbiakban bemutatásra kerülő jogesetek is alátámasztják.

A.

B. hosszú évek óta M. Olajipari cég alkalmazásában állt könyvelőként, amíg munkaviszonyát azonnali hatállyal meg nem szüntették azért, mert 20.000 EUR-t elsikkasztott. Mindezek ellenére M. sem a felmondásban, sem a munkaviszony fennállásáról kiállított igazolásokban nem tüntette fel a felmondás okát. B. munkaviszonyának megszűnését követően K. cég adott neki munkát, akitől néhány hét alatt 6.000 EUR-t sikkasztott. Tekintettel arra, hogy B. nem volt képes az általa elsikkasztott összeg megtérítésére, ezért K. cég M. ellen fordult igényével. Keresetét sikeresen alapította arra, hogy M. cég a sikkasztás tudatában a BGB 826. § rendelkezéseit megszegve állította ki az igazolásokat, ahol fel kellett volna tüntetnie az igen súlyos munkavállalói kötelezettségsgzegést. Ha ezt nem mulasztja el, nem keletkezett volna kára K-nak, mert nyilván nem alkalmazott volna egy sikkasztó könyvelőt.

B.

Egy másik esetben G. A., mint T. befektetési tanácsadó cég üzletvezetője M. T-nek (aki foglalkozása szerint masszőr) egy tőzsdei opciós ügyletet ajánlott anélkül, hogy az ezzel kapcsolatos kockázatokról őt tájékoztatta volna. Az ügyletből kifolyólag M. T. 140.000 EUR veszteséget könyvelhetett el. A masszőr a BGB 826. § alapján sikeresen követelt kártérítést T. cégtől, mert elégtelen volt a tájékoztatás, ugyanis az ezzel kapcsolatos követelményeknek (írásbeli, egyértelmű, feltűnő) nem felelt meg. G. A-nak, mint a T. cég képviselőjének tudnia kellett, hogy egy tőzsdei kereskedésben járatlan személyt hogyan kell tájékoztatni a veszteség lehetőségéről. Nem szabad az ügyfelet kizárólag a nyeresési esélyeket hangsúlyozva szerződéskötésre serkenteni.

A gyakorlatban még az alábbi (főleg versenyjogi) esetekben találkozhatunk a jogszabályhelyre alapított igényekkel:

- bojkott-felhívás;
- szerződés megszüntetését célzó alattomos magatartás;
- szerződésszegésre rábírás;
- hamis adatok megadása jövedelem meghatározása szempontjából;
- erőfölényes helyzettel való visszaélés.

5. BGB 839. § – Hivatali kötelezettség megszegéséért fennálló felelősség szabályai:

„Az a köztisztviselő, aki szándékosan vagy gondatlanul harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét megszegi, köteles a harmadik személynek az ebből eredő kárát megtéríteni. Amennyiben a hivatalnok gondatlan magatartásával okoz kárt, úgy csak akkor kötelezhető kártérítésre, ha a sértett más úton kártérítési igényét nem tudja érvényesíteni. Ha a köztisztviselő egy peres eljárás során hozott határozatával, ítéletével szegi meg hivatali kötelezettségét, úgy csak abban az esetben tartozik felelősséggel az okozott kár megtérítése vonatkozásában, ha a kötelezettségzegésével büncselekményt valósít meg. Késedelmes hivatali ügyintézés esetén ezen előírás nem kerül alkalmazásra. A károsult csak akkor követelheti kárának megtérítését, ha a kár elhárítása érdekében kimerítette az összes jogorvoslati lehetőséget”.

6. BGB 830. § Társtettes és részes – „Mittäter und Beteiligte”

Ha meg nem engedett cselekménnyel többen közösen okoznak kárt, úgy mindenki egyetemlegesen felelős a kárért. Abban az esetben is ezt a szabályt kell alkalmazni, ha nem lehet pontosan megállapítani, hogy több károkozó közül kinek a magatartása okozta valójában a kárt.

A többes károkozás esetén alkalmazható egyetemleges felelősség lehetőségét és korlátait az alábbi jogeseten keresztül mutatom be:

Két hőlégballon 1998 nyarán egy gazdaság felett repült át nagyon alacsonyan. Ezzel úgy megijesztették az udvaron dagonyázó egyik sertést, hogy az, a ballonok látványától szívrohamot kapott és elpusztult. A gazda mindkét ballonnostól kártérítést követelt. Az eljárás során tanúként meghallgatott gazda felelősége vallomásából végül kiderült, hogy az állat nem a két ballon együttes látványától ijedt meg. Az egyik ballon ugyanis hirtelen gyors emelkedésbe kezdett, ezért a vezető ráhúzott a gázcsapra, ami lángot illetve hőt lövellt a ballonba. Ennek volt olyan visító hangja, amitől aztán az állat megijedt. A tanú azt már nem tudta megmondani pontosan, hogy melyik ballonos volt az, aki ezt a hangot produkálta.

A BGB 830. § rendelkezéseit azért nem lehet alkalmazni, mert a károsító cselekmény nem a két ballon látványa, hanem bizonyítottan csak az egyikük

által kifejtett gázadás okozta ijedtség volt. Ezért az egyetemleges felelősség fenti rendelkezéseit nem, hanem a tanulmány III. fejezetében bemutatásra kerülő vétkesség nélküli felelősség szabályait lehet alkalmazni.

A tártettesre és részesre vonatkozó fenti szabályokat akkor lehetne alkalmazni, ha a hőlégballonok látványa okozta volna a sertés szívrohamát, még akkor is, ha azt nem tudják pontosan kideríteni, hogy melyiküké. Tanulság: a többes károkozáson alapuló egyetemleges felelősség alkalmazásához mindkét károkozónak *„legalább egy követ el kell dobnia”*.

A (2) bekezdés szerint felbujtó és a bűnsegéd felelőssége ugyanaz, mint a tártettesé. A BGB ezen rendelkezése az StGB 26–27. § által meghatározott büntetőjogi fogalmakra támaszkodik, rájuk nézve ugyanolyan egyetemleges felelősségi alakzatot teremt, mint a károkozóké.

II.

Jogellenes, vélelmezett vétkességen alapuló igények

E felelősségi forma lényege, hogy nem a kárigény érvényesítőjének kell bizonyítani a vétkesség fennállását, hanem – a bizonyítási teher megfordul – ennek hiányát a kötelezettnek kell bizonyítani.

Ide tartozik

- a teljesítési segédért fennálló felelősség BGB 831. §-ban;
- a belátási képességgel nem rendelkező személy felelősségének a BGB 832. §-ban;
- az állatgondozók felelősségének a BGB 834. §-ban;
- a telektulajdonos felelősségének a BGB 836. §-ban;
- az épületbirtokos felelősségének a BGB 837. §-ban;
- az épületfenntartási kötelezettségekkel járó felelősség BGB 838. §-ban szabályozott rendelkezései.

Ezt a felelősségi csoportot onnan lehet felismerni, hogy a jogszabályi megfogalmazás mindig hasonló:

„Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn...”

„Die Verantwortlickeit tritt nicht ein, wenn...”

„Die Ersatzpflicht ist ausgeschlossen, wenn...”¹¹

A BGB 831. § rendelkezései tartalmazzák a teljesítési segédért fennálló felelősség szabályait, mely szerint

aki egy másik személyt teljesítés nyújtásához igénybe vesz, köteles e segéd által feladata ellátása közben jogellenesen harmadik személynek okozott kárt megtéríteni. Mentessül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy az igény-

¹¹ „A megtérítési kötelezettség nem következik be, ha...”, „A felelősség nem áll fenn, ha...”, „A megtérítési kötelezettség kizárt, ha...”

be vett személy kiválasztásánál és utasításokkal való ellátásával a forgalomban szokásos körületekintéssel, gondossággal járt el, vagy ha a kár e körületekintés ellenére is bekövetkezett volna.

Az üzletvezető jogosult a segédnek utasításokat adni, a munkavégzés helyét és idejét kijelölni, a munka ütemezését meghatározni, ezért akkor is az üzletvezető tartozik felelősséggel a károsult felé, ha valójában a munka kivitelezésében tevékenyen nem vett részt. Ezen felül köteles rendszeresen meggyőződni az igénybe vett személy alkalmasságáról, továbbá szűrőpróbaszerűen ellenőriznie kell, hogy betartja-e a kötelező előírásokat. Ebből a szempontból a teljesítési segéd sokkal inkább munkavállaló, mint egy önálló feladat kivitelezője.

Az üzletvezető csak azért a kárért felel, amit a teljesítési segéd a munkavégzés során, nem pedig azzal összefüggésben okoz, ezért egy közvetlen belső, szoros összefüggésnek kell fennállnia a kivitelezés és a károkozó magatartás között.

Arról, hogy mely, a segéd által okozott károkra vonatkozik a „Geschäftsherr” felelőssége, pontosabb képet kaphatunk az alábbi jogesetek alapján:

A.

Visszakanyarodva a BGB 823. § (1) és (2) bekezdések alkalmazhatóságánál tárgyalt szobafestős példához, C. M-mel, mint a munka irányítójával szembeni igényei az alábbiak szerint alakulnak:

Tekintettel arra, hogy a felek szerződéses viszonyban álltak egymással, először is azt kell vizsgálni, hogy ilyen esetre maga a szerződés vagy a szerződésre irányadó jogszabály tartalmaz-e bármiféle rendelkezést. Ennek hiányában az alábbi felelősségi rendelkezések jönnek számításba:

Teljesítési segédért fennálló felelősség (BGB 831. §):

Először is azt kell tisztázni, hogy G. megfelel-e a teljesítési segéd fogalmával szemben felállított kritériumnak. Azt a személyt tekintjük teljesítési segédnek, aki a „Geschäftsherr” érdekében eljárva tevőlegesen közreműködik egy munka elvégzésében az utasításai szerint. Ezt követő feltétel, hogy a segéd jogellenesen, a BGB 823. §-ban szabályozott értékek, érdekek megsértésével kárt okozzon. Jelen esetben a korábbiakban kifejtésre került BGB 823. § (1), 823. § (2) és StGB 242. § megsértése megalapozza a jogellenességet. A vétkességi feltétel vizsgálatakor nem szabad elfelejtenünk, hogy a BGB 831. § szerint a segéd vétkessége közömbös. A munka kivitelezése során bekövetkezett kár további fogalmi feltétele a kártérítésnek. A munkavégzés során G. kárt okozott a vitrinben, azonban az ellopott 100 EUR nem hozható belső összefüggésbe a festéssel, ugyanis a rábízott tevőleges magatartás kizárólag a festésre irányult, a pénz elvételére nem kapott utasítást M-től. A lopás nem a munkavégzés eredményeként, hanem annak alkalmából, a lehetőségéből ered.

Ezért azt mondhatjuk, hogy a BGB 831. § alapján M. felelőssége kizárólag a vitrinben okozott kárért állhat fenn, ha a BGB 831. § második mondatában biztosított exkulpációs lehetőségével nem él. Jelen konkrét esetben azonban kimentette magát, ugyanis sikerült bizonyítani, hogy a kiválasztás és utasításokkal való ellátás során a forgalomban megkövetelt körültekintéssel járt el.

Felvetődik a kérdés: méltányos-e meghúzni a segédért fennálló felelősség határvonalait a felügyeleti, ellenőrzési kötelezettségek vizsgálatánál. Ha ezeknek a kötelezettségeinek eleget tesz a „Geschäftsherr”, akkor csak annyi várható el a megbízottjától, segédjétől, hogy a rakományban vagy a festendő lakásban ne okozzon kárt? Az, hogy az általa biztosított lehetőséget kihasználva mást ne lopjon meg az már nem? Véleményem szerint nem. Túlságosan „távoli” ugyanis az „összefüggés” a károkozó magatartás – kár és a „Geschäftsherr” között, ami méltánytalan kártelepítéshez vezetne. Meg kell jegyezni azonban, hogy a megbízó jóhiszeműsége, „tudatállapota” mindenképp vizsgálendő, ugyanis az sem maradhat szankció nélkül, ha a teljesítési segéd korábbi, hasonló cselekményeiről tud az üzletvezető. Ebben a szituációban ugyanis életbe lépnének a korábban már bemutatott BGB 826. §-ban szabályozott rosszhiszemű károkozás szabályai, lefedve a „Geschäftsherr” szempontjából már méltányos kártelepítés által hagyott űrt.

B.

S. szepitőr cég megbízta F. fuvarozó társaságot, hogy hozzon el neki egy rakomány elektrotechnikai felszerelést E. központi telephelyéről. F. által a szállításra kijelölt X. sofőr az E. telephelyéről ellopott egy dobozt tele mobiltelefonokkal, a szállítmányból pedig néhány számítógépet (a rábízott feladat végrehajtása közben!).

A vonatkozó szabályok szerint F. cég felel a szállítmányból történt lopásból eredő kárért, de a telephelyen történt lopásból eredő kárért nem, mert az nem a munka végzése során következett be, hanem azzal távoli összefüggésben álló magatartás következményeként. A számítógép a szállítmány részét képezte, míg a rádiótelefon nem. A szállítmány vonatkozásában kimentésre nincs lehetőség, mert kizárt annak bizonyítása, hogy a megfelelő kiválasztás, ellenőrzés ellenére egy alkalmazott meglopja a megbízót.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az itt szabályozott felelősség saját vétkességen alapul (mert a kiválasztás során nem úgy járt el...), míg a későbbiekben bemutatásra kerülő BGB 278. § szabályai egy idegen, mást terhelő vétkességen alapuló egyéni felelősségről („fremdes Verschulden”) rendelkeznek.

BGB 832. §

„Felügyeletre köteles személy felelős a bekövetkezett kárért, kivéve, ha bebizonyítja, hogy a felügyeleti kötelezettségének mindenben eleget tett, vagy ha a kár a megfelelő felügyelet mellett is bekövetkezett volna”.

BGB 834. § Állat felügyelőjének felelőssége:

„Az, akinek az állat felügyeletét az állat tartója szerződéssel átengedi, felelős a harmadik személynek okozott kárért, kivéve, ha bebizonyítja, hogy a felügyelet során a forgalomban szokásos gondossággal jár el, vagy ha a kár e gondosság alkalmazása során is bekövetkezett volna.”

BGB 836. § A telektulajdonos felelőssége:

„Ha egy épület vagy egy részének leomlása, összeomlása hibás szerkezet vagy hiányos kezelés miatt más halálát, testi- vagy egészségkárosodását okozza, vagy más dolgában kárt okoz, úgy a telek birtokosa köteles a károsultnak az ebből eredő kárát megtéríteni, kivéve, ha a birtokos a veszély megszüntetése érdekében a forgalomban megkívánt körültekintéssel járt el. A telek korábbi birtokosa felel a birtoklásának befejezését követő egy éven belül bekövetkezett összeomlásból vagy leomlásból eredő kárért is, kivéve, ha a dolog karbantartása során a forgalomban elvárt gondossággal járt el, vagy a későbbi birtokos a veszélyt elháríthatta volna. Ezen előírások alkalmazásakor ugyanazok a szabályok vonatkoznak a tulajdonosra, mint a birtokosra.”

BGB 837. § Az épületbirtokos felelőssége:

„Ha valaki egy idegen telken fennálló jog gyakorlása érdekében egy épületet vagy üzemet birtokol, úgy a felelősség a telek birtokosa helyett a 836. § szabályai szerint rá hárul.”

BGB 838. § Épületfenntartási kötelezettségekkel járó felelősség:

„Aki egy épület vagy egy telken lévő üzem fenntartását, karbantartását átvállalja a birtokostól, vagy az épület vagy üzem használati, hasznosítási jogából kifolyólag karbantartási kötelezettség terheli, az összeomlás vagy leomlás, vagy más tárgyak által okozott károkért ugyanolyan felelősséggel tartozik, mint a telek tulajdonosa.”

III.

Vétkesség nélküli felelősség – „veszélyeztetési igény”

A „veszélyeztetési igény” (*Gefährdungshaftung*) elnevezés téves következtetések levonására adhat alapot. Első hallásra úgy tűnhet, mintha ezekben az esetekben nem lenne szükség kár bekövetkezésére, csupán a jogilag védett érdeknek a veszélyeztetésére. Valójában itt is szükség van kár bekövetkezésére, de ebben az esetben a károkozás – azaz a jogellenesség – önmagában megalapozza a felelősséget vétkesség, vétőképeség hiányában is. A vétkesség nélküli felelősségnek nincs generálklauzulája, ide elsősorban az alábbi esetek tartoznak:

- állattartók felelőssége (BGB 833. §);
- jogos önvédelem körülményeinek téves feltételezése (BGB 231. §);
- gépjármű üzemeltetőjének felelőssége [StVG 7. § (1)];
- gépjárművezető felelőssége egy idegen gépjármű engedély nélküli vezetése esetén [StVG 7. § (3)].

A fenti eseteken felül a vonatkozó jogszabályokban meghatározott¹² atomerőmű, vízierőmű, vasút, légi jármű fenntartójának, üzemeltetőjének a felelőssége, a gyógyszergyártó felelőssége is ide tartozik.

A fenti esetek közül az állattartók felelősségének, a jogos önvédelem körülményeinek téves feltételezésének és a Közúti Közlekedésről szóló törvény (StVG) 7.§ (1) bekezdésének, valamint az StVG 7. § (3) bekezdésének szabályait ismertetném röviden.

1. A BGB 833. § szerint annak az állatnak a tartója, amely mást megöl, más testi épségét egészségét megsérti, más dolgában kárt okoz, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. A második mondatban biztosított kimentési lehetőség elvileg független a vétkességtől, ugyanis kimentheti magát az állat tartója, ha bizonyítja, hogy a kárt egy olyan háziállat okozza, amely keresőtevékenységhez, létfenntartásához szükséges, és az állat felügyelete során a forgalomban elvárt körültekintéssel járt el, vagy annak tanúsítása eseté is bekövetkezett volna. Véleményem szerint az állat tartójának felelőssége nem teljesen független a vétkességétől, ugyanis felelősségének vizsgálta során nagy hangsúlyt kap az, hogy az állat felügyelete során hogyan járt el. Éppen ezért a magam részéről ezt az esetet sokkal inkább a II. részben szabályozott, vélelmezett vétkesség csoportjába sorolnám az állatgondozó felelősségével együtt.

2. A BGB 231. § a már korábban tárgyalt BGB 227. §-ban szabályozott jogos önvédelem tényállásához kapcsolódik. Ezek szerint, aki tévesen alkalmazza a fenti jogszabályhely rendelkezéseit – tehát a kötelezett dolgában jogellenesen kárt okoz, vagy a kötelezettet feltartóztatja – az, az ebből eredő kárt vétkességre, vétőképessegre tekintet nélkül köteles megtéríteni.

3. A gépjármű üzemeltetőjének felelőssége [StVG 7. § (1) és (3) bekezdése]:

Az (1) bekezdés szerint, ha valaki egy gépjármű vagy a hozzákapcsolt pótkocsi üzemeltetése során valaki más életét, testi épségét egészségét megsérti, vagy más dolgában kárt okoz, köteles az üzemeltető az ebből eredő károkat megtéríteni. Kimenteni magát kizárólag akkor tudja, ha bizonyítja, hogy a kár vis maior miatt következett be. A (3) bekezdés a vis maioron felül még egy lehetőséget teremt az exkulpációra. Mentessül az üzemeltető, ha valaki az ő

¹² Termékfelelősségről szóló törvény, Atomenergiáról szóló törvény, Légiközlekedésről szóló törvény, Környezetvédelemről szóló törvény... stb.

tudta és akarata nélkül használja a gépjárművet, mert akkor az üzembentartó helyett ő köteles a felmerült károk megtérítésére. Azonban ebben az esetben is fennmaradhat az üzembentartó felelőssége a károkozó mellett, ha a gépjármű használatának lehetősége az ő vétkességéből ered. Természetesen nem mentesülhet az üzembentartó, ha a vezető az üzembentartó bármilyen jellegű alkalmazásában áll, vagy a használat az üzembentartó engedélye alapján történt.

A jogalkotó az StVG 8. §-ában szabályozza azt az esetet, amikor kivételesen maga a használó tartozik helytállni a gépjárművel okozott károkért. Ezek szerint ugyanis nem alkalmazhatóak a 7. § rendelkezései, ha a balesetet egy olyan gépjármű okozta, amely 20 km/h sebességet egyenes úton nem képes meghaladni, vagy ha a baleset okozásában a balesetet szenvedett másik fél tevőlegesen közreműködött. Nem terjed ki a felelősség továbbá azokban a dolgokban okozott károkra, amelyek a gépjármű által szállított áruban, vagy a szállított személyek által viselt ruházatban, vagy a velük szállított személyes dolgaikban következett be. Fenti előírások a pótkocsira is kiterjednek.

IV.

Idegen személy által jogellenesen és vétkesen okozott kárért fennálló felelősség

A károkozó szempontjából a felelősségi elemek vonatkozásában ugyanazok a rendelkezések jönnek számításba, mint az I. és II. csoportban tárgyaltak, azonban itt a kártérítésre köteles személy helyett egy idegen személy vétkességét vesszünk figyelembe, amiért a kötelezett úgy felel, mintha az az ő saját vétkessége lenne.

1. BGB 31. § – Jogi személy tagjának, személyegyesülések tagjának meg nem engedett magatartása

A BGB 31. § szerint a cég felel azokért a károkért, amelyet annak vezetősége, a vezetőség bármely tagja, a létesítő okiratban meghatározottak szerint megválasztott képviselője, ezek helyettese okoz saját magatartásával harmadik személynek.

a) E rendelkezésre hivatkozva állapították meg egy egyesület kártérítési felelősségét a következő jogesetben:

Egy sportegyesület elnöke megbízta a 14 éves H. L-et, hogy az egyesület sportpályáján a fűvet nyírja egy automata motoros fűnyíróval. Egy arra játszó gyermeket ez a fűnyíró annyira megsértett, hogy a lábszárát amputálni kellett.

Megállapítást nyert, hogy az elnök megsértette a biztonsági követelményekkel kapcsolatos előírásokat, ugyanis semmilyen intézkedést nem tett annak érdekében, hogy az ott játszó gyermekeket távol tartsa a veszélyes eszköztől, továbbá egy 14 éves gyereket bízott meg ennek a veszélyes feladatnak az elvég-

zésével. Mindezek alapján a 823. § és 31. § rendelkezéseire tekintettel az egyesület felelősséggel tartozik.

A 31. § rendelkezéseit alkalmazni kell az egyesülettel egy tekintet alá eső jogi személyiséggel rendelkező társaságokra függetlenül attól, hogy azok közjogi vagy magánjogi jellegűek.¹³

b) Kezelési hiba esetén is „operálhatunk” a BGB 31. § szabályaival:

Egy közúti baleset következtében X. M-et beszállították Y. város kórházába, ahol C. D. főorvos szemügyre vette a sérüléseit, majd a továbbiakban a kezelést átvette O. F. orvos, aki a sérült csípőízületének kivizsgálására nem rendelt röntgent. Ebből kifolyólag X. tartós, maradandó mozgásszervi egészségkárosodást szenvedett, amiért Y. várostól kártérítést követelt. A város azzal védekezett, hogy az orvosok kiválasztásánál és felügyeleténél kellő gondossággal és körültekintéssel járt el. A bíróság azonban megállapította, hogy C. megsértette az orvosi kötelezettségeit, ugyanis nem alkalmazta a rendelkezésre álló orvosi berendezéseket a pontos diagnózis megállapítása érdekében, ezért vétkesen és jogellenesen kárt okozott, amiért a város – aminek a kórház az alkotmány szerint képviselője – felelősséggel tartozik.

A BGB 278. §-a szerint a kötelezett a törvényes képviselője, vagy a kötelezettsége teljesítés érdekében igénybevett személy magatartásáért ugyanolyan felelősséggel tartozik, mint saját cselekményeiért. A BGB 276. § rendelkezés alkalmazására nincs lehetőség, mert ebben az esetben nem a saját vétkeségén (kiválasztás, ellenőrzés stb.) alapul a kártérítési igény, hanem az alkalmazott orvosok magatartásán.

V.

Kártérítés módja, mértéke (BGB 249. §–254. §)

Tekintettel arra, hogy e tanulmány témája csak érintőlegesen kapcsolódik a kártérítés módjához és mértékéhez, e szabályok ismertetésére csupán vázlatosan teljesség igénye nélkül kerül sor.

A BGB e rendelkezései általános jellegűek, ami azt jelenti, hogy ezeket nem csak a meg nem engedett magatartásokból eredő károkra kell alkalmazni, hanem azon kártérítési igényekre is, amelyek kötelmi kötelezettségek megszegésén alapulnak, így az összes polgári jogi felelősségen alapuló igény esetén alkalmazhatóak. Ez az oka annak, hogy ezek a rendelkezések az általános részben kerültek szabályozásra.

¹³ GmbH (Kft), die AG (Rt.), der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (kölsönös biztosító egyesület), die Genossenschaft (szövetkezet), der eingetragene Verein (bejegyzett egyesület), zu denen des öffentlichen Rechts der Bund, die Länder (szövetségi tagállamok), die Kreise und Gemeinden (körzetek és községek), Kirchen (egyház), Sozialversicherungsträger (társadalombiztosító szervei) und Universitäten (egyetem).

A kártérítés módja lehet az eredeti állapot helyreállítása és az ún. Wertersatz (lásd később) megtérítése, amennyiben az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges. Az eredeti állapotot a BGB 249. § alapján kétféleképpen lehet helyreállítani: természetben, illetve a helyreállításhoz szükséges pénzösszeg teljesítésével. Nem követelhető pénzbeli megtérítés, ha a dolog nem csak egyszerűen megrongálódott, hanem helyrehozhatatlanul, megjavíthatatlanul károsodott vagy megsemmisült.

1. Eredeti állapot helyreállítása:

A BGB 249. § szerint elsődlegesen azt az állapot kell helyreállítani, ami a károkozó cselekmény elmaradása esetén még ma is fennállna.

2. Természetbeni-pénzbeli megtérítés:

A károsult választhat, hogy kárának megtérítését természetben vagy pénzben kéri. Nem várható el a károsulttól, hogy ő maga végezze el vagy bízza a károkozóra a kár kijavítását, a dolog helyreállítását, ehelyett kérheti a helyreállításhoz szükséges pénzösszeget, mint pénzbeli kártérítést. Ezt követően nem köteles a károsult a pénzt valóban a helyreállításra fordítani. Csakúgy, mint mindenhol, a gyakorlatban ennek az összegnek a pontos megállapításához szakértő segítségét szokták igénybe venni a felek.

3. Aránytalan helyreállítási költség:

A BGB 251. § (2) bekezdése alapján a dolog értékét kell megtéríteni, ha a helyreállítás költségei aránytalanul nagyok, pl. az autó 10.000 EUR-t ér, és a helyreállítás 15.000 EUR-ba kerül. Ebben az esetben a bírói gyakorlat által kimunkált aránytalanság fogalom szerint a helyreállítás költségei maximum 30 %-kal haladhatják meg a dolog forgalmi értékét. Meg kell említenünk, hogy kivételt képez ez alól a sérült állat gyógyításának költsége, amely akkor is követelhető, ha az lényegesen meghaladja az állat forgalmi értékét.

4. A meg nem javítható károk:

Ebben az esetben természetesen lehetőség van pénzbeli kártérítés követelésére, függetlenül attól, hogy még a lehetősége sem áll fenn annak, hogy ezt az összeget a dolog helyreállítására fordítsák. Ide tartozik pl. maradandó sérülés okozása, egyedi dolog megsemmisülése esetén. Ez a kártérítési mód nem foglalja magába az eszmei károkat, mint például egy dolog előszereteti értéke, maradandó sérülés esetén az életöröm-érzés csökkenése. A jogosult integritáshoz – Integritátsinteresse (BGB 249. §) – fűződő érdeke (a dolog fennálló állapotának fenntartásához fűződő érdek) és az értékességhez fűződő érdeke – Wertinteresse – (a dolog értékének megőrzéséhez fűződő érték) védelemben részesül (BGB 250. §). Az integritásvédelem elmélete szerephez jut például, amikor a jogosult igényéből származó javítás költsége elérheti az újbóli beszerzési érték 130 %-át. A kérdés tisztázása érdekében (javítás vagy a beszerzési érték megtérítése) le

kell szögezni, hogy a forgalmi érték megfizetés nem vezethet oda, hogy a károsult (akár a maradványértéket megtérítése miatt) gazdagodjon.

Ha valaki nem akarja megjavíttatni a károsodott dolgot, helyette inkább pénzbeli kártérítést követel, akkor az nem jelent mást, mint hogy az integritáshoz fűződő érdekét feladja. Ebben az esetben előtérbe kerül az értékhez fűződő érdek, ami maximum a beszerzési érték összegével lehet egyenlő (természetesen a maradványérték levonásával). Az az indítvány, mely szerint az autóbiztosító levonhat 25 %-ot a bekerülési értékből, mint „nemszerelési átalányt”, eddig nem váltott ki nagy visszhangot sem a joggyakorlatban, sem a jogtudomány területén.

A Wertersatz-ot a meg nem javítható károkon kívül akkor lehet követelni, ha a helyreállítás nem gazdaságos, vagy az a károkozótól nem várható el.

5. Az elmaradt haszon:

A BGB 252.§-a alapján megtérítendő kár magába foglalja az elmaradt hasznot is, ami megegyezik a magyar jogrendszerben alkalmazott terminológia szerinti elmaradt haszonnal. Ez juttatja kifejezésre a német jogban is elismert és alkalmazott „Totalreparation” elvét.

Elmaradt haszon alatt elsősorban azt az értéket, vagyont értjük, amivel a károsult vagyona a „dolgok folyása” – Lauf der Dinge – során gyarapodott volna, ha a károsító magatartás nem következett volna be. Ilyen haszon elsősorban a károsult munkájával elért jövedelem, ami most a károsodás következtében kiesik. Ez a szakasz lehetővé teszi olyan rendkívüli körülmények figyelembevételét is, amik egy már megkötött, vagy előkészített ügyleten alapulnak.

Nem kell megtéríteni azonban azt az elmaradt hasznot, ami egy jogellenes magatartásból adódott volna (BGH NJW 64 1183), ugyanis könnyen belátható, hogy milyen egészségtelen megoldás lenne, ha egy bankrabló azért követelne elmaradt hasznot, mert pl. egy autóbaleset folytán nem tudott részt venni a társai által elkövetett rablásban.

A BGB 249. §-ában meghatározott rendelkezése majdnem minden esetben alkalmazandóak, hiszen érvényes ez a termékfelelősség körébe tartozó károk megtérítéséből eredő igényekre, továbbá a Közúti Közlekedésről szóló törvényben és a gyógyszerekről szóló stb. törvényben meghatározott esetekben is.

6. Károsulti közrehatás:

A 254. §¹⁴ alapján a kártérítési kötelezettséget kizárja, vagy csökkenti a kár okozásában közrejátszó károsulti cselekmény vagy mulasztás, ugyanis tőle is elvárható minden olyan, a kár bekövetkezésének megakadályozására irányuló magatartás, ami egy „rendes, értelmes” embertől elvárható. Az idézett rendelkezés (2) bekezdése önálló tényállásként fogalmazza meg a mulasztásos közrehatás lehetőségét, ugyanis azt mondja, hogy ha a károsult megszegi az őt terhelő azon kötelezettséget, mely szerint fel kell hívnia a károkozó figyelmét egy szokatlanul nagy kár bekövetkezésének lehetőségére, veszélyére, vagy elmulasztja a megakadályozáshoz vagy a kár csökkentéséhez szükséges lépéseket megtenni, akkor viseli az ebből eredő károkat.

7. Nem vagyoni károk:

A német felelősségi jog alapvetően megkülönbözteti a vagyoni és nem vagyoni károkat. Nem vagyoni károk alatt a személyhez fűződő jogok megsértése értendő. A BGB 253. § rendelkezései szerint a nem vagyoni károk esetén kártérítést csak a jogszabályban meghatározott esetekben lehet követelni. A (2) bekezdés meghatározza azokat az eseteket – testi épség, egészség, szabadság, szexuális önrendelkezés jogának megsértése –, amikor lehetőség van kártérítés követelésére. Lehetővé teszi ez a jogszabályhely továbbá a nem vagyoni kár esetén a méltányosságon alapuló kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét is. A BGB 847. §-ban szabályozott fájdalomdíj – Schmerzensgeld – intézményét a 2002-es BGB-módosítás hatályon kívül helyezte, azt újradefiniálta, és a nem vagyoni károk új rendszerét alkotta meg.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a gyakorlatban sokszor problémát jelent a kár nagyságának meghatározása. A vita középpontjában a legsűrűbben a többes károkozás esetén felmerülő egymás közti elszámolás, kárenyhítési kötelezettség, használatkiesésből eredő kár (a bérelt gépjárműveknél fokozottan megjelenik a gyakorlatban) összege, és az elmaradt haszon mértéke áll. Vitás továbbá, hogy használt vagy beszerzési értéket kell-e figyelembe venni illetve, hogy új dolog követelhető-e a használt helyett.

¹⁴ BGB 254§ Mitverschulden (1) Hat bei der Entstehung des Schadens ein Verschulden des Beschädigten mitgewirkt, so hängt die Verpflichtung zum Ersatz sowie der Umfang des zu leistenden Ersatzes von den Umständen, insbesondere davon ab, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem einen oder dem anderen Teil verursacht worden ist. (2) Dies gilt auch dann, wenn sich das Verschulden des Beschädigten darauf beschränkt, dass er unterlassen hat, den Schuldner auf die Gefahr eines ungewöhnlich hohen Schadens aufmerksam zu machen, die der Schuldner weder kannte noch kennen musste, oder dass er unterlassen hat, den Schaden abzuwenden oder zu mindern. Die Vorschrift des § 278 findet entsprechende Anwendung.

A német deliktuális felelősség „tervrajzai”A.
A KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG ELEMELI

823. § (1)

OBJ. TÉNYÁLLÁSI ELEMELI	JOGELE- NESSÉG	VÉTKESSÉG	KÁR
1. emberi tudatos magatartás			1. megtérítésre, pótlásra alkalmas kár
2. Rechtsgut megsértése			
3. felelősségmegalapozó okozati összefüggés			2. felelősségki- töltő okozatosság

823. § (2)

TÉNYÁLLÁS

JOGELENESSÉG

VÉTKESSÉG

B.
FELELŐSSÉGI CSOPORTOK

Jogellenes, egyben vétkes magatartá- son alapuló	Jogellenes, vélel- mezett vétkes- ségeen alapuló	Vétkesség nélküli	Idegen személy vétkességén ala- puló
823. § (1) abszolút jogok megsértése	831. § a teljesítési segédért	231. § téves önvéd	31. § intézmény
823. § (2) Schutzgesetz meg- sértése	(833. § állattartók felelőssége)	833. §	278. § képviselő
824. § hitelrontás	834. § állatgondo- zók felelőssége	StVG 7. § (1) és (3)	
825. § szexuális önrendelkezés megsértése	836-838. § ingat- lantulajdonosok felelőssége		
826. § szándékos, erkölcstelen kár- okozás	832. § belátási ké- peséggel nem rendelkező személy felelőssége		
839. § hivatali köte- lezettség megsze- gése			

C.

Alkalmazott lényeges jogszabályhelyek

BGB § 249 Art und Umfang des Schadensersatzes

(1) Wer zum Schadensersatz verpflichtet ist, hat den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre.

(2) Ist wegen Verletzung einer Person oder wegen Beschädigung einer Sache Schadensersatz zu leisten, so kann der Gläubiger statt der Herstellung den dazu erforderlichen Geldbetrag verlangen. Bei der Beschädigung einer Sache schließt der nach Satz 1 erforderliche Geldbetrag die Umsatzsteuer nur mit ein, wenn und soweit sie tatsächlich angefallen ist.

BGB § 252 Entgangener Gewinn

Der zu ersetzende Schaden umfasst auch den entgangenen Gewinn. Als entgangen gilt der Gewinn, welcher nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte.

BGB § 254 Mitverschulden

(1) Hat bei der Entstehung des Schadens ein Verschulden des Beschädigten mitgewirkt, so hängt die Verpflichtung zum Ersatz sowie der Umfang des zu leistenden Ersatzes von den Umständen, insbesondere davon ab, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem einen oder dem anderen Teil verursacht worden ist.

(2) Dies gilt auch dann, wenn sich das Verschulden des Beschädigten darauf beschränkt, dass er unterlassen hat, den Schuldner auf die Gefahr eines ungewöhnlich hohen Schadens aufmerksam zu machen, die der Schuldner weder kannte noch kennen musste, oder dass er unterlassen hat, den Schaden abzuwenden oder zu mindern. Die Vorschrift des § 278 findet entsprechende Anwendung.

BGB § 823 Schadensersatzpflicht

(1) Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

(2) Die gleiche Verpflichtung trifft denjenigen, welcher gegen ein den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz verstößt. Ist nach dem Inhalt des Gesetzes ein Verstoß gegen dieses auch ohne Verschulden möglich, so tritt die Ersatzpflicht nur im Falle des Verschuldens ein.

BGB § 824 Kreditgefährdung

(1) Wer der Wahrheit zuwider eine Tatsache behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, den Kredit eines anderen zu gefährden oder sonstige Nachteile für dessen Erwerb oder Fortkommen herbeizuführen, hat dem anderen den daraus entstehenden Schaden auch dann zu ersetzen, wenn er die Unwahrheit zwar nicht kennt, aber kennen muss.

(2) Durch eine Mitteilung, deren Unwahrheit dem Mitteilenden unbekannt ist, wird dieser nicht zum Schadensersatz verpflichtet, wenn er oder der Empfänger der Mitteilung an ihr ein berechtigtes Interesse hat.

BGB § 825 Bestimmung zu sexuellen Handlungen

Wer einen anderen durch Hinterlist, Drohung oder Missbrauch eines Abhängigkeitsverhältnisses zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen bestimmt, ist ihm zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

BGB § 826 Sittenwidrige vorsätzliche Schädigung

Wer in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise einem anderen vorsätzlich Schaden zufügt, ist dem anderen zum Ersatz des Schadens verpflichtet.

BGB § 827 Ausschluss und Minderung der Verantwortlichkeit

Wer im Zustand der Bewusstlosigkeit -öntudatlanság- oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit einem anderen Schaden zufügt, ist für den Schaden nicht verantwortlich. Hat er sich durch geistige Getränke oder ähnliche Mittel in einen vorübergehenden Zustand dieser Art versetzt, so ist er für einen Schaden, den er in diesem Zustand widerrechtlich verursacht, in gleicher Weise verantwortlich, wie wenn ihm Fahrlässigkeit zur Last fiele; die Verantwortlichkeit tritt nicht ein, wenn er ohne Verschulden in den Zustand geraten ist.

BGB § 828 Minderjährige

(1) Wer nicht das siebente Lebensjahr vollendet hat, ist für einen Schaden, den er einem anderen zufügt, nicht verantwortlich.

(2) Wer das siebente, aber nicht das zehnte Lebensjahr vollendet hat, ist für den Schaden, den er bei einem Unfall mit einem Kraftfahrzeug, einer Schienenbahn oder einer Schwebebahn einem anderen zufügt, nicht verantwortlich. Dies gilt nicht, wenn er die Verletzung vorsätzlich herbeigeführt hat.

(3) Wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist, sofern seine Verantwortlichkeit nicht nach Absatz 1 oder 2 ausgeschlossen ist, für den Schaden, den er einem anderen zufügt, nicht verantwortlich, wenn er bei der Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit erforderliche Einsicht hat.

BGB § 829 Ersatzpflicht aus Billigkeitsgründen

Wer in einem der in den §§ 823 bis 826 bezeichneten Fälle für einen von ihm verursachten Schaden auf Grund der §§ 827, 828 nicht verantwortlich ist, hat gleichwohl, sofern der Ersatz des Schadens nicht von einem aufsichtspflichtigen Dritten erlangt werden kann, den Schaden insoweit zu ersetzen, als die Billigkeit nach den Umständen, insbesondere nach den Verhältnissen der Beteiligten, eine Schadloshaltung erfordert und ihm nicht die Mittel entzogen werden, deren er zum angemessenen Unterhalt sowie zur Erfüllung seiner gesetzlichen Unterhaltspflichten bedarf.

BGB § 830 Mittäter und Beteiligte

(1) Haben mehrere durch eine gemeinschaftlich begangene unerlaubte Handlung einen Schaden verursacht, so ist jeder für den Schaden verantwortlich. Das Gleiche gilt, wenn sich nicht ermitteln lässt, wer von mehreren Beteiligten den Schaden durch seine Handlung verursacht hat.

(2) Anstifter und Gehilfen stehen Mittätern gleich.

BGB § 831 Haftung für den Verrichtungsgehilfen

(1) Wer einen anderen zu einer Verrichtung bestellt, ist zum Ersatz des Schadens verpflichtet, den der andere in Ausführung der Verrichtung einem Dritten widerrechtlich zufügt. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Geschäftsherr bei der Auswahl der bestellten Person und, sofern er Vorrichtungen oder Gerätschaften zu beschaffen oder die Ausführung der Verrichtung zu leiten hat, bei der Beschaffung oder der Leitung die im Verkehr erforderliche Sorgfalt beobachtet oder wenn der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt entstanden sein würde.

(2) Die gleiche Verantwortlichkeit trifft denjenigen, welcher für den Geschäftsherrn die Besorgung eines der im Absatz 1 Satz 2 bezeichneten Geschäfte durch Vertrag übernimmt.

BGB § 832 Haftung des Aufsichtspflichtigen

(1) Wer kraft Gesetzes zur Führung der Aufsicht über eine Person verpflichtet ist, die wegen Minderjährigkeit oder wegen ihres geistigen oder körperlichen Zustands der Beaufsichtigung bedarf, ist zum Ersatz des Schadens verpflichtet, den diese Person einem Dritten widerrechtlich zufügt. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn er seiner Aufsichtspflicht genügt oder wenn der Schaden auch bei gehöriger Aufsichtsführung entstanden sein würde.

(2) Die gleiche Verantwortlichkeit trifft denjenigen, welcher die Führung der Aufsicht durch Vertrag übernimmt.

Felhasznált irodalom

- BGB Münchener Kommentar, Schuldrecht, Allgemeiner Teil és Besonderer Teil 2. Halbband. C.H.Beck'sche, München, 1979.
- Bassenger – Diederischen – Edenhofer – Heinrichs – Heldrich – Putzo – Thomas: Kurz-Kommentar. Beck'sche, München, 1991.
- Prof. Dr. Helmut Rüßmann: Schadensrecht des BGB. Alternativkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 1980
- A Kodifikációs Főbizottság 2001. november 8-i ülésén elfogadott formában szakmai vitára előterjesztett új Ptk. Koncepciója.
- Dr. Görög Márta: Az általános személyiségi jog megsértésének fájdalomdíjjal való orvoslása. Jogelméleti Szemle, 2002/3. szám.
- Helmuth Kraft: (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2000. 02. 15.)
- Christian Lucas: Deutsches Deliktsrecht. Münsteri Egyetem, jogi Kar, előadás jegyzet, kézirat, 2002.
- Prof. Dr. Hermann Reichold: Die Schadenersatzreform 2002. Tübingen, Eberhard-Karls Egyetem.

Honlapok:

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bgb/>
www.e-recht24.de
www.bielefelder-juraskripte.de
www.tutorium-zivilrecht.de
www.dejure.org

LÁSZLÓ MAKLÁRI

DELIKTISCHE SCHADENSERSATZANSPRÜCHE IN BGB

(Zusammenfassung)

Das Recht der unerlaubten Handlungen regelt, ob und unter welchen Voraussetzungen jemand von einem Schädiger Ersatz eines ihm zugefügten Schadens verlangen kann. Schadensersatzansprüche aufgrund einer unerlaubten Handlung können isoliert oder neben Ansprüchen wegen der Verletzung von vertraglichen oder vorvertraglichen Pflichten bestehen. Für deliktische Schadensersatzansprüche sind also keine vorhergehenden rechtlichen Kontakte zwischen Schädiger und Geschädigtem erforderlich.

Für deliktische Ansprüche kommt es auch nicht darauf an, ob der Schädiger zugleich eine strafbare Handlung begangen hat. Ziel des Deliktsrechts ist also nicht die Durchsetzung eines staatlichen Strafanspruchs; anders als das auf Sanktion und Prävention abzielende Strafrecht soll es Wiedergutmachung und Ausgleich der erlittenen Schäden ermöglichen.

Die Schadensersatzvorschriften im deutschen Recht lassen sich anhand des *Haftungsgrundes* in vier verschiedene Gruppen einteilen:

I. Haftung aus verschuldetem Unrecht

- a) Verletzung absoluter Rechte (§ 823 Abs. 1 BGB)
- b) Verletzung von Schutzgesetzen (§ 823 Abs. 2 BGB)
- c) Kreditgefährdung (§ 824 BGB)
- d) vorsätzlich sittenwidrigen Schädigungen (§ 826 BGB)
- e) Bestimmung zu sexuellen Handlungen (§ 825 BGB)
- f) Haftung bei Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB)

II. Haftung aus Unrecht, bei dem das Verschulden widerleglich vermutet wird

III. Haftung aus Gefährdung ohne Rücksicht auf Verschulden

IV. Haftung für fremdes Unrecht mit Fremdverschulden

Die praktisch bedeutsamste deliktsrechtliche Vorschrift ist § 823 Abs. 1 BGB. Meistens ein Geschädigter kann Schadensersatz beanspruchen, wenn jemand eines seiner in § 823 Abs. 1 BGB genannten absoluten Rechte widerrechtlich und schuldhaft verletzt hat. Rechtsgüter im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB sind neben Leben Körper, Gesundheit, Freiheit und Eigentum insbesondere das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Namensrechte, das Recht zum Besitz und dingliche Anwartschaftsrechte.

PINTÉR OLIVÉR

Az Európai Unió intézményeinek szerepe a közös kül- és biztonságpolitika alakulásában

Bevezetés

„A nemzetközi kapcsolatok elődleges aktorai az államok. A nemzetközi viszonyok alapvető rendező elve az államok szuverén egyenlősége. Az állam hatalma a státusából következik, hatásköre a szuverenitásának kifejeződése... A XX. század második felében az Európai Közösség megalakulásával a nemzetközi közjogi kapcsolatoknak új és sajátos alanya keletkezett.”¹

Az európai integráció az elmúlt szűk ötven évben rendkívül sikeres volt. Az Európai Közösség fejlődése során egyre kevésbé „viselkedett” nemzetközi szervezetként, tagországainak közösségévé alakulva ma már egyre inkább a nemzetközi élet és közjogi kapcsolatok leggyakoribb alanyára, az államra próbál hasonlítani. A világ országai a gazdaság területén e törekvését elismerik, egyenértékű partnerként kezelik mind az e tárgyú nemzetközi szerződések kötése, mind pedig a diplomácia terén. A 25 tagra bővült Európai Uniónak ma mintegy 170 országgal és tucatnyi nemzetközi szervezettel van diplomáciai kapcsolata.

A fentiekre figyelemmel joggal teszi fel Daniel Vernet kérdésként: Az Unió megteheti-e, hogy nem válik külpolitikai szereplővé? Van-e választási lehetősége az elszigetelődés, illetve a világpolitikában való szerepvállalás között? Lehet-e az Unió „globális adományozó” anélkül, hogy egyben ne legyen „globális tervező” is? Megengedheti-e magának egy szervezet 450 millió állampolgárral, hogy a nemzetközi élet különböző lehetőségeit nem használja ki?²

Jelen cikkben először rá kívánok világítani arra, hogy a korábbi Európai Közösség, illetve a mai Európai Unió I. pillérének külkapcsolatai – a szükség-szerű és természetes átfedések ellenére – nem azonosak a Maastrichti Szerződés (MSZ) II. pillére révén életre hívott közös külpolitika területével. Ezt követően röviden be szeretném mutatni az Európai Politikai Együttműködés kialakulását

¹ BALÁZS PÉTER: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2002. 27. p.

² DANIEL VERNET: Die Union als außenpolitischen Akteur- Skizze einer Standortbestimmung. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (EuGRZ), 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19, 584. p.

és működését. Újabb pontban kívánok kitérni az Európai Uniót létrehozó MSZ, és azt módosító Amszterdami – (ASZ) és Nizzai Szerződésen (NSZ) keresztül a közös kül- és biztonságpolitika területének fejlődésére, működésében a különböző uniós intézmények szerepére és jelentőségére, vagy épp jelentéktelenségére, valamint ennek okaira. Végül röviden utalni szeretnék azokra a változásokra, amelyeket az Alkotmányos Szerződés esetleges és egyre kétségesebb ratifikációja váltana ki e terület működésében.³ Jelen cikkben – az uniós intézmények szerepére koncentrálva – a klasszikus védelempolitika kérdéseivel részletesen nem foglalkozom, így nem vizsgálom az uniós szerződéseknek a WEU-ra vonatkozó részletes szabályozását, az Alkotmányos Szerződés e területen elért vívmányait, az Uniónak, illetve a WEU-nak a NATO-val való kapcsolatát.

I. Külkapcsolatok – közös külpolitika

Kiindulópontunk az, hogy az Unió és a tagállamai egyaránt szereplői a nemzetközi életnek, bizonyos esetekben az Unió rendelkezik kizárólagos hatáskörrel (pl. kereskedelmi megállapodások), más esetekben a tagállamok, ismét más esetekben együttesen, úgynevezett vegyes hatáskörben lépnek fel.

Tény, hogy az európai integrációnak 1992-ig (az MSZ-ig) szóhasználatot tekintve sem volt „külpolitikája”, helyett a tagállamok közös tevékenységének formájaként a következő pontban tárgyalt Európai Politikai Együtműködés létezett. Megelőlegezve a későbbiekben írtakat, a politikai együtműködés a szuverén tagállami külpolitikák összehangolását – és ha lehetséges volt – az együttes diplomáciai lépések megtételét jelentette. Az Unió a külpolitika terén nem rendelkezik közös illetékességgel. A hatáskör hiánya, és a korlátozott illetékesség indokolja azt, hogy „az Unió nemzetközi tevékenységét és dimenzióit illetően „külkapcsolatokról” beszélünk, míg a „külpolitika” megmarad a hagyományos államközi kapcsolatok, illetve az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának jelölésére.”⁴

Ezen elkülönítést támasztja alá Balázs Péter definíciója is, aki „Külkapcsolatokon összességében a közösségnek, illetve az uniónak egyedül, valamint tagállamaival együtt kötött nemzetközi szerződéseit, más nemzetközi szervezetekben egyedül, illetve tagállamaival együtt való részvételét és a mindezekkel kapcsolatos (autonóm) közösségi jogalkotást és jogi rendelkezéseket”⁵ ért.

A két terület eltérő voltát igazolja az is, hogy a később tárgyalandó Alkotmány új, olyan intézményt, az Európai Unió Külügyminiszterét, kívánja bevezetni, amely e két területet összefogja. A külügyminiszter ugyanis nemcsak a

³ Az Alkotmányos Szerződést a Franciaországban és Hollandiában tartott népszavazás elutasította.

⁴ GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, 2000, 21. p. (a továbbiakban: *Az Európai...*)

⁵ BALÁZS PÉTER: i. m. 31. p.

közös kül- és biztonságpolitikát irányítja majd, de az Európai Bizottság külkapcsolatokért és koordinációért felelős alelnöke is lesz. „Képletesen ez azt jelenti, hogy az Unió egyetlen miniszterének a közös kül- és biztonságpolitikát, illetve, amit ma az Európai Közösségek külkapcsolatának hívunk, kell, hogy egybefogja majd, tehát ideális esetben Javier Solana és Chris Patten egy személyben testesül meg.”⁶

A közös kül- és biztonságpolitika különbözik tehát az Unió közös kereskedelmi, gazdasági, segélyezési stb. dimenzióitól, de különbözik a tagállamok nemzeti külpolitikájától, illetve azok egyszerű összességétől is:

II. Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation, EPC)

A nyugat-európai államok az ötvenes évektől kezdve a közös külpolitika kialakítását végső soron egy politikai unió keretében képzelték el. Ennek első kísérlete az Európai Védelmi Közösség terve volt 1952-ben. A francia javaslat szerint e nemzetközi szervezet célja lényegében a német újrafegyverkezés ellenőrzése lett volna. Maga az elképzelés épp az azt indítványozó franciakon bukott meg, miután a nemzetgyűlési többség a szervezet létrehozása ellen szavazott. Alfred Grosser politológus joggal mondta akkoriban: „Franciaország egy olyan német hadsereget akar, amely kisebb, mint a francia, de nagyobb, mint a szovjet.”⁷

A következő francia kísérlet az úgynevezett Fouchet terv(ek) volt(ak). Három évvel az alapvetően gazdasági jellegű Európai Gazdasági Közösség létrehozatala után – De Gaulle tábornok kezdeményezésére – ismét előtérbe került az európai politikai együttműködés igénye. A francia Christian Fouchet először 1961. október 19-én, másodszor – kissé finomított formában – 1962. január 18-án terjesztette elő a Fouchet-tervként közismertté vált javaslatait. A Fouchet vezette bizottság által szorgalmazott Európai Államok Szövetsége államközi együttműködésen alapuló egységes külpolitika és egyeztetett védelmi politika folytatását tervezte, amely hosszabb távon magába olvasztotta volna az Európai Közösségeket. „... a szöveg ismét az Egyesült Államoknak ellenállni képes Európa képét, valamint a nemzetek feletti intézményeket ellenőrzésük alatt tartó nemzeti politika erősítését tartalmazta.”⁸ A francia kezdeményezés végeredményben két okból vallott kudarcot: a nyugat-európai országok többsége meg kívánta óvni az Európai Közösségeket egy túlzottan is államközi jellegű együttműködéstől, és egyúttal helytelenítette a védelmi kapcsolatok lazítását az Egyesült Államokkal és a NATO-val.

⁶ HANS-JOACHIM CREMER: Anmerkungen zur GASP – Eine rechtspolitische Perspektive. *EuGRZ*, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19, 587. p.

⁷ DANIEL VERNET: i. m. 584. p.

⁸ GAZDAG FERENC: *Az Európai...* 100. p.

Végül az Európai Gazdasági Közösség 1969-es hágai csúcsértekezletén a „Hatok” egyetértettek abban, hogy a tagállamok folytassanak különböző szintű külpolitikai egyeztetéseket, és teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait. Egy évvel később elfogadták az úgynevezett Davignon-jelentést, amelynek alapján 1970-ben gyakorlatilag kezdetét vette az Európai Politikai Együttműködés, és ez két évtizeden keresztül a Közösség külpolitikai egyeztetési mechanizmusának szerepét töltötte be. Az együttműködés arra teremtett lehetőséget, hogy a tagállamok a kölcsönös érdeklődésre számot tartó külpolitikai kérdésekben álláspontjuk kialakítása előtt egyeztessenek, és lehetőség szerint együttesen lépjenek fel. Mondhatjuk tehát, hogy az EPC nem más, „mint a nyugat-európai integráció kül- és biztonságpolitika terén megvalósított olyan kormányközi, diplomáciai együttműködése, keretrendszere, amelyben a közös álláspont elérésére való törekvés kölcsönös bizalmon, magas szintű kommunikációs rendszeren, a résztvevők közötti elmélyült szocializációs mechanizmuson és jóhiszeműségen alapult.”⁹

Az együttműködés legfontosabb szintjei

1. Az 1974-ben létrehozott *Európai Tanács*: Az állam- és kormányfők a stratégiaileg fontos külpolitikai kérdésekben – amennyiben sikerült alku, kompromisszumot kötniük – nyilatkozatot tettek (pl. Közel-Kelet kapcsán 1977, 1980, vagy Lengyelország 1981).
2. *Külügyminiszterek Tanácsa*: A legfontosabb szint, hiszen a külügyminiszterek évi két hivatalos és két informális találkozójukon készítették elő a jelentős, tagállamokat kölcsönösen érintő döntéseket. (Érdekeséggént érdemes megjegyezni, hogy az informális megbeszélések helyszíne Gymnash volt, amely településen volt az 1815-ös bécsi kongresszus kiemelkedő alakjának, Metternichnek a rezidenciája.)
3. *Politikai Bizottság*: A havonta találkozó testület a tagállami külügyminisztériumok politikai igazgatóiból állt, feladata a külügyminiszeri szintű együttműködések elősegítése, a szükséges információk biztosítása.
4. *ad hoc jellegű munkacsoportok*: Feladatuk különféle dokumentumok és elemzések készítésével a Politikai Bizottság munkájának segítése.
5. *harmadik országokba akkreditált nagykövetek rendszeres találkozói*: E találkozók célja elsősorban az információk kicserélése, tapasztalatok megosztása volt az adott ország tekintetében.
6. A következő együttműködési szint az akkoriban bevezetett *elnök ország*, illetve 1977-től a *trojka*. Az elnöki poszt betöltése speciális felelősséget, de egyúttal speciális lehetőséget is jelent, tekintettel arra, hogy az elnök ország felel(t) a tagállamok politikai képviselőtéért, koordináció-

⁹ GAZDAG FERENC: *Az Európai...* 106. p.

jáért és kezdeményezéseikért harmadik államokkal szemben mindazon területeken, amely az EPC-t érinti(tette).

7. 1987-től az Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) által létrehozott *Titkárság*, amely megalakulásakor 7 főt foglalkoztatott.

Az információk gyors áramlását segítette elő a külügyminisztereknek 1973. július 23. napján tartott, azon elhíresült ülése,¹⁰ „amelyen döntöttek „... a COREU elnevezésű, zárt telekommunikációs rendszer létrehozásáról.”¹¹

Az 1986-os Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) lényegében az addig kialakult gyakorlatot kodifikálta, továbbá három célt határozott meg az EPC működésével kapcsolatban:

1. Nemzeti álláspontok harmonizálása;
2. Közös álláspont kialakítása;
3. Közös akciók kivitelezése, ha arra mód és lehetőség van.

„A SEA lett az első olyan jogilag kötelező érvényű közösségi dokumentum; amely, az EPC mechanizmus bevonásával és annak intézményesítésével, kül- és biztonságpolitikai dimenziót kölcsönzött az európai integrációs folyamatnak.”¹² A SEA rögzítette ugyanis, hogy a tagállamok a fontosabb külpolitikai lépéseiket megelőzően értesítsék egymást, szükség esetén konzultáljanak. Annak ellenére, hogy e kötelezettség *lex imperfecta* – vagyis megszegése semmilyen szankciót nem von maga után –, igen jelentős. A SEA azt is egyértelműen rögzíti, hogy az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága teljes terjedelemben érdekelt az EPC munkájában. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a megfelelő biztos évente négy alkalommal találkozik a tagállamok külügyminisztereivel.

Érdemes megemlíteni, hogy az EPC-re vonatkozó rendelkezéseket a SEA első és harmadik címe tartalmazta, mintegy közrefogva az alapító szerződések módosításait. Ugyanakkor jogi természetét tekintve közösségi jogi jellegű rendelkezéseket csak a második cím tartalmazott, a többi csak nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztetett. Ezzel akarták kifejezésre juttatni a tagállamok, hogy „... az EPC nem része a három közösségnek, és ezáltal nem tartozik egyikük feladat- és tevékenységi körébe sem.”¹³

Ha mérlegre szeretnénk tenni az EPC által megvalósult közös kül- és biztonságpolitikát, akkor a következőket kell megállapítani:

¹⁰ Ezen a napon a külügyminiszterek délelőtt az európai politikai együttműködés keretében a soros elnökséget adó Dánia fővárosában találkoztak különböző külpolitikai kérdések megvitatása céljából, míg délután már Brüsszelben folytatták ülésüket, mivel formálisan ez már az EK Általános Ügyek Tanácsának ülése volt, noha többségében ugyanazokat a témákat vették sorra.

¹¹ SZÜCS TAMÁS: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája – Állandóság és változás. *Európai Tükör*, 1998. nov. III. évf. 5. szám, 40–41. p.

¹² BAJTAY PÉTER: A közös kül- és biztonságpolitika evolúciója. *Európai Tükör*, 1997/VI. sz. 68. p.

¹³ KOPPÁNYI SZABOLCS: Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának jogi vetületei. *Európai Tanulmányok*, 4, 119. p.

- Az EGK tagállamok a legtöbb esetben sikeresen léptek fel az ENSZ fórumain együttes álláspontot kialakítva. Ez alól kivételt jelent a Biztonsági Tanács (BT), ahol az állandó tagsággal rendelkező Franciaország és Nagy-Britannia hallani sem akartak (akarnak) arról, hogy ők bármilyen módon is az EGK álláspontját képviseljék.
- Nem sikerült azonban a közös, határozott fellépés az 1973-as arab–izraeli háború, Ciprus kettészakadása, az 1979-es szovjet afganisztáni agresszió kapcsán. Az 1982-es Falkland-i háború azonban rámutat arra, hogy bár vannak a Közösségen belül eltérő érdekek (pl. Franciaország, Olaszország, Írország),¹⁴ mégis lehetséges a konszenzus kialakítása.

Összességében elmondható: az együttműködés „béke” idején szinte problémamentes volt, azonban a világpolitikát érintő válságok esetében a nemzeti érdek előtérbe kerül, az érdekegyeztetés háttérbe szorul. Ennek oka mindenképp abban keresendő, hogy egyrészt az EPC szinte a semmiből jött létre, a közös kül- és biztonságpolitika megvalósításának első komoly próbálkozása volt. Másrészt nem szabad elfelejteni, hogy az EGK-t alkotó néhány állam nagyhatalom, amelynek megvannak a maga jól felfogott sajátos érdekei is.

III. A Maastrichti Szerződés (MSZ) közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései¹⁵

A Maastrichti Szerződés preambuluma a célok oldaláról jelölte ki az integráció fejlődésének *új irányait*:

1. Az európai integráció új fokra emelése;
2. Az integrációs szervek munkájában a hatékonyság és a demokrácia erősítése;
3. A nemzetgazdaságok erősítése és konvergenciájuk elérése, továbbá az egységes valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió megvalósítása;
4. A belső piac megvalósítása;
5. Az Unió polgárság létrehozása;
6. *A Közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása (Kiemelés – P. O.).*

A MSZ új alapokra helyezte a tagállamok közötti együttműködést, a létrejött Unió immáron három pilléren nyugodott: az első a gazdasági együttműködést megtestesítő, ma már Európai Gazdasági és Pénzügyi Unió, a második a közös

¹⁴ Az ír, az olasz, és bizonyos fokig a dán közvélemény ellenében kényszerült ezen államok kormánya támogatni a közös álláspontot, míg Franciaország jelentős hadiipari érdekeit kényszerült egy időre félretenni.

¹⁵ A Maastrichti Szerződés itt idézett cikkeinek magyar nyelvű fordításának forrása Fazekas Judit (szerk.) *Európai Integráció Alapszerződésai* 1. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 230–242. p.

kül- és biztonságpolitika, a harmadik a bel- és igazságügy területén megvalósított kooperáció.

A szerződés V. fejezete foglalkozik részletesen a Common Foreign and Security Policy (CFSP) kérdéseivel: a J.1. cikk (1) bekezdése szerint az Unió és tagállamai közös kül- és biztonságpolitikát határoznak és valósítanak meg, amely a közös kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed. A (2) bekezdés felsorolja a CFSP célkitűzéseit:

- Az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek és függetlenségének védelme;
- Az Unió és tagállamai biztonságának minden módon való erősítése;
- A béke megőrzése és a nemzetközi biztonság erősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelveknek, a Helsinki Záróokmányban foglalt alapelveknek és a Párizsi Charta célkitűzésének megfelelően;
- A nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- A demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.

Ami a közös kül- és biztonságpolitika tartalmi vonatkozásait érinti, azokat értelemszerűen az Európai Uniót érő kihívások határozzák meg. (Mint ahogy ezek határozták meg nagyrészt a létrejöttét is.) A tagállamok együttműködési területe bővült, hiszen most már minden általános érdekekkel bíró kül- és biztonságpolitikai kérdésre is kiterjed a tájékoztatási és egyeztetési kötelezettség [J.2. cikk (1), illetve J. 5. cikk (4)]. Ez a SEA-hoz képest valamelyest előrelépés, hiszen ott csak azt rögzítették, hogy a tagállamok a fontosabb külpolitikai lépéseik megtételét megelőzően a többi részes államot értesítsék, szükség esetén konzultáljanak velük.

Az együttműködés formái, eszközei

1. Egyeztetési mechanizmus

A CFSP keretében tehát a tagállamok rendszeresen tájékoztatják egymást minden általános jelentőségű kül- és biztonságpolitikai kérdéstről [J.2. cikk (1)], és egyeztetik magatartásukat. A rendszeres tájékoztatás és véleménycseré fórumai a CFSP különböző munkacsoportjainak ülései és az informális találkozók. A napi információáramlást és konzultációkat a tagállamok külügyminisztériumait összekötő, korábban már említett zárt láncú kommunikációs rendszer segíti. A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, a Bizottság harmadik országokba és nemzetközi konferenciákra küldött delegációi, valamint azok képviseletei a nemzetközi szervezetekben szintén egyeztetnek (J.6. cikk).

A J. 5. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy azok a tagállamok, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjai, egyeztetni kötelesek egymással, továbbá a többi tagállamot teljes körűen tájékoztatni is tartoznak. Ugyanezen bekezdés

tételesen rögzíti, hogy a Biztonsági Tanács állandó tagjai, jelesen Nagy-Britannia és Franciaország, hivataluk gyakorlásakor biztosítják az Unió álláspontjainak és érdekeinek védelmét.

2. Közös álláspontok

A Tanács – valahányszor ezt szükségesnek tartja – egyhangú határozattal közös álláspontot alakíthat ki. A tagállamoknak kötelességük nemzeti külpolitikájukat összhangba hozni a közös álláspontok rendelkezéseivel, sőt a J.2. cikk (3) alapján a már egyszer kialakított közös álláspontokat kötelesek a különböző nemzetközi fórumokon is fenntartani.

A gyakorlatban a közös álláspontok tartalmazzák az EU szankciós intézkedéseit, a nemzetközi békével, biztonsággal, az emberi jogokkal, leszerelési és fegyverzetkorlátozási intézkedésekkel kapcsolatos álláspontját. A közös akciókhoz hasonlóan a közös álláspontok a CFSP jogi erővel rendelkező, a tagállamok által kötelezően végrehajtandó eszközei. A közös álláspontokhoz – különösen, ha azok negatív intézkedést is tartalmaznak – az EU gyakran felkéri a társult országokat is csatlakozásra.

3. Közös akciók

A közös akciók (az MSZ. J.3. cikk 1. pontja szerint közös fellépés) magatartási szabályokat írnak elő a tagállamok számára a közös álláspontok végrehajtása érdekében. A közös akciók az Európai Tanács általános irányelveiből kiindulva kerülnek meghatározásra. A közös álláspontokhoz hasonlóan a Tanács egyhangú határozattal dönt a közös akciók megindításáról. (Fontos megjegyezni, hogy a MSZ-hez csatolt nyilatkozatban az aláíró államok kifejezték szándékukat, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén az egyhangúságot igénylő döntések esetében lehetőség szerint tartózkodnak a döntés meghíúsításától, amennyiben a szóban forgó döntés mellett minősített többség áll.) Meghatározza az akció pontos hatályát, célját, kereteit, időtartamát, eszközeit, a végrehajtás eljárási rendjét és feltételrendszerét. Lehetőség van arra, hogy a Tanács egyhangú döntéssel meghatározzon a közös akció végrehajtásával összefüggésben olyan témákat, amelyek körében a későbbiekben minősített többséggel is döntések hozhatók. [Ekkor a J.3. cikk (2) bekezdése szerint minimálisan 62 szavazat szükséges minimum 8 tagállam támogatása mellett.]

Az MSZ nem tekinti automatikusnak azt a lehetőséget, hogy egy tagállam ne vegyen részt valamilyen akcióban. Ezt a kiválási lehetőséget a szaknyelv „opt out”-nak nevezi. A tagállamnak ilyen irányú kérelmét a Tanácsnak kell megtárgyalnia, ahogyan a Tanács dolga a megfelelő megoldás megkeresése is. E megoldás szerint a tagállam egyoldalú aktussal nem vonhatja ki magát a közös cselekvés alól, e magatartása nem csökkentheti a közös akció hatékonyságát [J.3. cikk (7)].

A tagállamok külpolitikájuk végrehajtása során kötelesek a közös akció rendelkezéseinek megvalósítására. Szükség esetén ugyanakkor – amennyiben a helyzet érdemben megváltozik, és nincs ezt tükröző tanácsi döntés – a tagállamok jogosultak a közös akció általános céljait figyelembe vevő önálló döntéseket hozni, amelyről azonban haladéktalanul értesíteniük kell a Tanácsot [J.3. cikk (6)].

4. Közös nyilatkozatok

Az aktuális nemzetközi, regionális, illetve egyes országok belső helyzetének alakulását érintő kérdésekben az EU nevében az elnök ország – amelynek munkáját szükség esetén az elnökséget előzőleg és következőként gyakorló tagállam (trojka) is segíti a J.5. (3) értelmében – rendszeresen közzétesz politikai nyilatkozatokat, amelyek rögzítik az Unió álláspontját a napirenden lévő nemzetközi kérdésekben, illetve szükség szerint egyes országok belpolitikai helyzetének alakulását illetően. A közös akcióktól és a közös álláspontoktól eltérően a közös nyilatkozatok alapvetően deklaratív jellegűek, jogi erővel nem rendelkeznek. E nyilatkozatokhoz az esetek túlnyomó többségében a társult országokat is felkéri a csatlakozásra.

5. Demarche-ok

A közös nyilatkozatokhoz hasonlóan azonnali vagy igen rövid határidővel adott közvetlen reakciók valamilyen külpolitikai eseményre, amelyeket az EU – általában a trojka helyi diplomáciai képviseleteinek vezetői útján – harmadik államok hatóságaihoz intéz. A közös nyilatkozatok mellett a demarche-ok a CFSP leggyakrabban alkalmazott eszközei.

A CFSP intézményrendszere

1. Európai Tanács (EiT)

Az EiT ülésein rögzítik a CFSP elveit és általános irányait [J.8. cikk (1)]. Az EiT üléseinek témái nyilvánvalóan jóval szélesebb területet ölelnek fel, mint a közös kül- és biztonságpolitika. Ebből adódóan az állam- és kormányfők eszmecseréje során általában nem a szigorúan értelmezett, kifejezett CFSP ügyek állnak a középpontban. Az EiT „... egyszerre ad alkalmat a legérzékenyebbnek tekintett aktuális kérdések vitájára, kínál kezdeményezési lehetőséget új uniós politikák megindítására, és jelent legfelsőbb szintű döntéshozatali fórumot.”¹⁶ Érdemes megjegyezni, hogy az ülésekről összefoglalók kerülnek kiadásra. Ezek összeállítása az Elnökség feladata.

¹⁶ M. WESTLAKE: *The Council of the European Union*. Cartemill, 1995, 30. p. Idézi SZÜCS TAMÁS: i. m. 43. p.

2. Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT)

A tagállamok külügyminisztereiből álló Általános Ügyek Tanácsa az Unió nemzetközi kapcsolatainak, illetve a közös kül- és biztonságpolitikai mechanizmusainak a legfelsőbb szintű, havi rendszerességgel ülésező, döntéshozatali joggal felruházott adminisztratív testülete. Feladata tehát, hogy az EiT elvi döntéseinek megfelelően kidolgozza a CFSP végrehajtásának fő irányait és módzatait, biztosítsa az Unió kül- és biztonságpolitikai tevékenységének egységét és hatékonyságát, és konkrét döntéseket hozzon az uniós közös álláspontok és akciók érvényesítése céljából.

Az ÁÜT – és ebben hasonlít az EiT-re – rendszeresen tart informális üléseket is, amelyen minden esetben az Európai Bizottság illetéke is jelen van. A külügyminiszterek hivatalos találkozóinak napirendjét a mindenkori Elnökség határozza meg.

Az ÁÜT a J.11. cikk szerint egyhangúlag dönthet úgy, hogy a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásával összefüggő működési kiadások az Európai Közösségek költségvetését terhelik, ebben az esetben azonban az Európai Közösségek költségvetési eljárása lesz az alkalmazandó. Ennek elkerülése végett ezek a költségeket leginkább a tagállamok költségvetéséből fedezik.

3. A Politikai Bizottság, és a COREPER (Állandó Képviselők Tanácsa)

A tagállami külügyminisztériumok politikai igazgatóinak testülete, a Politikai Bizottság az ÁÜT-ülések politikai állásfoglalásainak előkészítéséért felelős, és ezen túlmenően nemzetközi kérdésekben helyzetértékeléseket, javaslatokat készít a Tanács számára. Havonta legalább egy, de inkább két alkalommal ülésezik. Működésére az MSZ. is kitér, amikor a J.8. (5) bekezdés szerint a Politikai Bizottság feladata a nemzetközi helyzet figyelemmel kísérése a CFSP területén, állásfoglalások megfogalmazása az ÁÜT kérésére, vagy saját kezdeményezésre, továbbá a már kialakított politika végrehajtásának ellenőrzése.

Az Általános Ügyek Tanácsának üléseit technikai értelemben a tagállamok brüsszeli állandó képviselőinek tanácsa, a COREPER készíti elő. Tekintettel arra, hogy a külügyminiszteri találkozók külpolitikai témáinak előkészítéséért az imént vizsgált Politikai Bizottság felel, a többiért a COREPER, a két szervezet között – talán a jogi helyzet tisztázatlansága miatt is – egyfajta rivalizálás alakult ki, melynek orvoslására 1994-ben megalakították az úgynevezett CFSP Tanácsosok csoportját (CFSP Counsellors), akik mind a két bizottsággal folyamatosan kapcsolatban állnak, és próbálják elsimítani az esetleges ellentéteket.

A COREPER és a Politikai Bizottság munkáját földrajzi és tematikus elvek szerint szerveződő munkacsoportok segítik.

4. Munkacsoportok

A munkacsoportok jelentik a CFSP-ben folyó munka „láthatatlan gerincét”. Az ebben a keretben végzett tevékenység alapoz meg minden későbbi döntést, legyen szó ennek bármilyen formájáról, nyilatkozat, demarche, vagy éppen közös akció kidolgozásáról.¹⁷

5. Az Európai Bizottság

Az Európai Unió Bizottságára vonatkozó CFSP rendelkezéseket a J.5. cikk (3) bekezdése, a J.6. cikk, J.8. cikk (3) bekezdése, illetve a J.9. cikk tartalmazza. Annak ellenére, hogy a CFSP alapvetően kormányközi jellegű politika, a Bizottságra a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását illetően is fontos szerep hárul. A Tanáccsal együttműködésben a Bizottság felelős a CFSP és a közösségi politikák közötti összhang megteremtéséért. A Bizottság a közös kül- és biztonságpolitika terén is rendelkezik kezdeményezési joggal, részese a CFSP végrehajtásának, valamint az Unió nemzetközi képviseletének. A külügyek felügyeletét a Bizottságon belül önálló biztos végzi. A MSZ. kimondja, hogy a Bizottság a CFSP terén folyó tevékenység minden vonatkozásához kötődik.

6. Az Európai Parlament (EP)

A CFSP alapvetően kormányközi jellegénél fogva az Európai Parlamentnek a kül- és biztonságpolitika vonatkozásában jobbra csak informális jelentősége van. Fontos szerepet tölt be ugyanakkor a CFSP-nek a szélesebb közvélemény felé történő kommunikációjában, mivel az EP plenáris ülései számos külpolitikai témát tárgyalnak meg. A CFSP tevékenységéről az Európai Parlament rendszeres tájékoztatást kap az Elnökségtől és a Bizottságtól. Az EP a Tanácshoz is intézhet kül- és biztonságpolitikai témájú kérdéseket (J.7. cikk). A legnagyobb jelentősége az Európai Parlament azon jogosítványának van, amelynek megfelelően blokkolhatja az egyes CFSP akciók közösségi költségvetésből való finanszírozását. Ezzel közvetve képes hatást gyakorolni a közös kül- és biztonságpolitika alakítására.

7. Az Európai Bíróság

Az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a CFSP területén az L. cikkely alapján. Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet Koppányi Szabolcs gondolatára,¹⁸ aki szerint, mivel a J. 11. cikk (1) bekezdése nem említi a 189. cikkelyt, mint alkalmazandó közösségi jogi szabályt, ezért az Európai Bíróság működése

¹⁷ Ma kb. 25–30 munkacsoport tevékenykedik. Pontos listájukat a Tanács Főtitkárságán, illetve a tagállami külügyminisztériumokon lehet megtalálni.

¹⁸ KOPPÁNYI SZABOLCS: i. m. 120. p.

e területen kizárt. Ugyanakkor – álláspontja szerint- elméletileg a másik oldalt erősíti az 5. cikkelyben kifejtett közösségi hűség elve, mely alapján meg van arra a lehetőség, hogy a Közösség ténylegesen részt vegyen a CFSP munkájában. Itt a kérdés csak az, hogy a 189. cikk speciális-e az 5. cikkhez képest, tehát érvényesül-e a *lex specialis derogat legi generali* elve, avagy sem. A másik lehetőség az, folytatja, hogy az L. cikkely szigorúsága alól némi kivételt enged az M. cikkely, amely az olyan esetekben nyitja meg a bírói kontroll lehetőségét, amikor az V. Cím, a közös kül- és biztonságpolitika rendelkezései kihatnak az első pillér szabályaira is. Álláspontom szerint ide tartoznak például a korábban említett J.11. cikk¹⁹ rendelkezései abban az esetben, amikor a költségek az Európai Közösségeket terhelik. Hangsúlyozni szeretném ugyanakkor, hogy a tagállamok már a SEA kapcsán is – ugyan csak hallgatólagosan –, de kifejezték, nem engedik azt, hogy az Európai Bíróság, vagy bármely más integrációs szerv e kényes területen meghatározó befolyáshoz jusson, és a tagállamokra kötelező jogi normát alkosson.

Az Amszterdami Szerződés (1997. október 2.) változtatásai²⁰

A MSZ. J.10. cikke kimondja: „*Ha a J.4. cikknek megfelelően a biztonságra vonatkozó rendelkezések esetleges felülvizsgálatára kerül sor, ebből a célból összehívott konferencia azt is megvizsgálja, hogy szükséges-e közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések egyéb módosítása.*”

Az ASZ. 11. cikke a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő célokat ugyan kicsit bővebben határozza meg, de lényegét tekintve a Maastrichtban megfogalmazottakhoz képest inkább retorikai eltérések mutathatók ki. Azt hangsúlyozni kell azonban, hogy jelen cikk megfogalmazása szerint „... az Unió határozza meg és hajtja végre a közös kül- és biztonságpolitikát, amelynek egyik célja az Unió biztonságának minden módon való erősítése. Az MSZ. J. 1. cikke minkét esetben említi a tagállamokat is.”²¹ További újdonság, hogy a tagállamok a tárgybeli cikkben vállalják, hogy együttműködnek a kölcsönös politikai szolidaritásuk fokozásában és fejlesztésében.

Az együttműködés formáinak, eszközeinek újdonságai

Az ASZ. 12. cikke „rendet tesz”, és egy helyen sorolja fel az Unió legfontosabb eszközeit, így a CFSP elveit, irányait, a közös stratégiát, a közös akciót (fellépést), a közös álláspontot, valamint a tagállamok közötti együttműködést.

¹⁹ Lásd ÁÜT, 11–12. p.

²⁰ A Maastrichti Szerződés itt idézett cikkeinek magyar nyelvű fordításának forrása FAZEKAS JUDIT (szerk.): i. m. 230–242. p.

²¹ NÉMETH JÓZSEF: A közös kül- és biztonságpolitika új vonásai. *Európai Tükör*, 2000. V. évf. 3. szám, 89. p.

Új eszközként jelenik meg a *közös stratégia* a 13. cikk (2) bekezdésében. A közös stratégiákat az Európai Tanács alakítja ki, és az Unió hajtja végre olyan területeken, melyeken a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. A közös stratégiák tartalmazzák célkitűzéseiket, időtartamukat, és azon eszközöket, melyeket az Unió és a tagállamok a megvalósításukhoz kötelesek biztosítani.

A közös akció, illetve a közös álláspont az ASZ-ben pontosabban, precízebben kerül meghatározásra. A *közös akciók* olyan speciális helyzetekre irányulnak a 14. cikk (1) bekezdése alapján, ahol az Unió operatív cselekvése szükségesnek mutatkozik. A *közös álláspontok* az Unió hozzáállását határozzák meg immár speciális földrajzi természetű vagy témájú kérdésekben (15. cikk).

A CFSP intézményrendszerének változásai

Az *Európai Tanács* a 13. cikk értelmében a CFSP elveit és általános irányvonalait már a védelem területét érintő kérdésekben is meghatározhatja. Ezzel összefüggésben csak megemlítem – ahogy azt már korábban jeleztem, a WEU-val a jelen tanulmányban nem foglalkozunk –, hogy az Európai Tanács a 17. cikk (1) bekezdése értelmében dönthet úgy, hogy az Unió minden tagállamra kiterjedő közös védelmet alakítson ki.

Az *Általános Ügyek Tanácsa* kapcsán újdonság, hogy a 13. cikk (3) bekezdése alapján közös stratégiák elfogadását kezdeményezheti, illetve a közös akciók és állásfoglalások elfogadásával biztosítja azok végrehajtását. Feladata továbbá az Unió cselekvései egységének, koherenciájának, hatékonyságának biztosítása.

Az *Európai Unió Bizottsága* a 14. cikk (4) bekezdése alapján lehetőséget kap arra, igaz csak az ÁÜT felkérése nyomán, hogy a közös akciók végrehajtásának biztosítása érdekében javaslatokat terjesszen elő. A 18. cikk (4) bekezdése szerint a Bizottság az Unió harmadik személyekkel szembeni képviselőiében teljes mértékig részt vesz. A 24. cikk értelmében, abban az esetben, ha a CFSP-re vonatkozó rendelkezések végrehajtása körében egy vagy több tagállammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás kötése lenne szükséges, e megállapodás megkötésében a Bizottság – felkérésre – támogatást nyújt az Elnökségnek.

Az Elnökséget korábban kifejtett feladatai ellátásában az ÁÜT Főtitkára segíti, aki a közös kül- és biztonságpolitika fő képviselőjének funkcióit is gyakorolja. *Ms./Mr. CFSP* a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó ügyekben segíti az ÁÜT-öt, különösen a politikai döntések megszövegezésében, kidolgozásában, és végrehajtásában való hozzájárulással, valamint – adott esetben az ÁÜT nevében eljárva és az Elnökség kérésére – harmadik felekkel való politikai párbeszéd folytatása útján.

Hasonlóan új intézmény az ASZ. 18. cikkének (5) bekezdésében szabályozást nyert *különleges megbízott* intézménye. A különleges megbízottat az ÁÜT nevezi ki egyedi politikai kérdésekre vonatkozó felhatalmazással.

Az ASZ-t elfogadó tagállamok nyilatkozattal fejezték ki akaratukat, miszerint fel kívánnak állítani egy *Gyors Riadóztatási Politikai és Tervezőegységet*. A szervezet tagjait a Főtitkárság, a tagállamok, a Bizottság és a WEU delegálja. Feladata többek között a világpolitika eseményeinek figyelemmel kísérése, az Unió CFSP területére tartozó érdekeinek értékelése, a megfelelő reagálás elősegítése gyors és váratlan, esetlegesen politikai válsághelyzeteket okozó események felmerülésekor, továbbá javaslatok kidolgozása a CFSP továbbvitelére.

Érdemes megjegyezni, hiszen újdonság, és egyben könnyítésnek szánt megoldás volt a szavazással kapcsolatos rendelkezések megváltoztatása: Amíg a MSZ-ben a tagállam lehetőleg nem áll a közös cselekvés útjában, addig az ASZ. lehetőséget ad a tartózkodásra, ha az adott ügy mellett minimum 10 tagállam 62 szavazata áll. A tartózkodás a 23. cikk (1) bekezdése szerint alakszerű határozattal történhet, amelyben a tagállam kifejezi: elismeri, hogy a határozat köti az Európai Uniót és tartózkodik a kölcsönös szolidaritás szellemében minden olyan lépéstől, amely ellentétes lehet e döntésen alapuló uniós cselekvéssel. Ugyanakkor, mintegy ennek fejében, a többi tagállam is tiszteletben tartja az érintett állam álláspontját. Könnyítésnek szánták a szerződés aláírói azt a passzust is, amely szerint az ÁÜT minősített többséggel dönt egyrészt a már meglévő (egyhangúlag elfogadott) közös stratégián alapuló közös akcióról, illetve álláspontról, valamint minden más határozatról; másrészt a közös akció vagy álláspont (ha nincs közös stratégia) végrehajtására irányuló valamennyi határozat elfogadásáról. Itt azonban megjelenik már a tagállami érdek annyiban, hogy „jelentős és meghatározott politikai okokból” kérni lehet az ügy Európai Tanács elé terjesztését, ahol a szavazás egyhangúsággal történik. Annak ellenére, hogy az Unió vezető diplomatái szerint a konszenzus elvétől való eltérés nagyon jelentős elem, komoly nehézségekre kell felhívni a figyelmet: „... A nemzeti érdekekre való hivatkozás ugyanis nem más, mint közvetett módon a jól ismert luxemburgi kompromisszum „belopakodása” a szerződésbe. Ez annál is figyelemreméltóbb, mivel a luxemburgi kompromisszum eddig még soha sem tett szert jogi érvényre, sőt az utóbbi években gyakorlatilag már egyáltalán nem került alkalmazásra.”²² Tekintettel tehát az eredeti szándékra, ez a megoldás nyugodtan tekinthető visszalépésnek is...

A költségvetéssel kapcsolatosan előrelépés, konkretizálódás vehető észre Maastrichthoz képest: rögzítik ugyanis, hogy a közös költségvetést terheli minden kiadás. Kivételt jelentenek ez alól egyrészt a katonai és védelmi műveletekkel kapcsolatos költségek, másrészt pedig azon szituációk, amikor a Tanács egyhangúság mellett másként dönt. Abban az esetben, amikor a felmerülő kiadások a tagállamokat terhelik, immáron nem egy, a korábbiakra jellemző bizonytalan arány figyelhető meg, hanem a GNP lesz a meghatározó tényező.

Összességében tehát elmondható, hogy az ASZ. sem döntötte el a kérdést: Az Európai Unió fellépéseinek továbbra is csak kiegészítő szerepe lehet-e az

²² SZÜCS TAMÁS: i. m. 55. p.

*önálló nemzeti külpolitikához képest, vagy létrehozható a nemzeti szuverenitás lényeges elemeit magába gyűjtő önálló uniós külpolitika?*²³

A Nizzai Szerződés (NSZ)

Az NSZ preambuluma szerint az Unió tagállamai – csakúgy ahogy azt már a MSZ és az ASZ is rögzítette – közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg. Akárcsak az imént említett két szerződés esetében, az NSZ-nek is az V. címében kapnak helyet a CFSP-re vonatkozó rendelkezések. Az ASZ-hez képest az alábbi fontosabb változások figyelhetők meg az NSZ szövegében:

- a) A 11. cikk (1) bekezdése szerint a közös kül- és biztonságpolitikát – eltérően az ASZ.-től – nem az Unió önmagában, hanem tagállamaival együtt valósítja meg.
- b) A 23. cikk (2) bekezdése értelmében az ÁÜT minősített többséggel nevezheti ki a különleges megbízottakat.
- c) A 25. cikk értelmében immáron a *Politikai és Biztonsági Bizottság* az a testület, amely a nemzetközi helyzetet figyelemmel kíséri a CFSP területén, állásfoglalásokat fogalmaz meg az ÁÜT kérésére vagy saját kezdeményezésre, továbbá a már kialakított politika végrehajtását is e szerv ellenőrzi. További feladata – és ez új rendelkezés –, hogy gyakorolja a válságkezelési műveletek feletti politikai ellenőrzést és stratégiai irányítást, e célból pedig az ÁÜT felhatalmazása alapján konkrét döntéseket is hozhat.

Érdemes végül röviden kitérni az NSZ. 27/A.–27/F. cikkeire. E cikkek értelmében lehetőség nyílik ugyanis arra, hogy több tagállam a CFSP területén szorosabban is együttműködjön. Az együttműködés célja valamely közös akció, vagy közös álláspont végrehajtására kell, hogy irányuljon. A szerződés megtiltja, hogy az együttműködés bármilyen katonai következménnyel járjon, vagy a védelem területére essen. Az előbbi kivétellel a szerződő felek azt kívánták elkerülni, hogy az Unió két vagy több tagállam révén katonai konfliktusba keveredjen, míg az utóbbi nyilvánvalóan a WEU pozícióját erősíti.

Az együttműködés megkezdéséhez kérelmet kell előterjeszteniük az érintett tagállamoknak. Az ÁÜT a kérelmet tájékoztatás céljából az EP-nek, illetve véleménynyilvánítás végett a Bizottsághoz továbbítja. Ezt követően az ÁÜT a Bizottság véleményét is figyelembe véve dönt a kérelem felől. Ms./Mr. CFSP feladata pedig az, hogy az ÁÜT valamennyi tagja, illetve az EP teljes körű tájékoztatást kapjon az együttműködés végrehajtásáról.

A szorosabb együttműködéshez a későbbiek folyamán csatlakozni kívánó állam szintén kérelmet kell, hogy előterjesszen. Az eljárás ebben az esetben is hasonló. Eltérés egyedül abban mutatkozik, hogy az engedély akkor is megadottnak minősül, ha az ÁÜT a kérelem beérkezésétől számított négy hónapon

²³ GAZDAG FERENC: *Az Európai...*, 179. p.

belül annak függőben hagyásáról nem határoz. Ez utóbbi esetben azonban az ÁÜT köteles döntését megindokolni, és határidőt tűzni annak felülvizsgálata céljából.

IV. Az Alkotmányos Szerződés (esetleges) hatálybalépésének következményei a CFSP területén

Az „Alkotmány” I. és III. részei tartalmaznak majd a CFSP területét érintő konkrét rendelkezéseket.

Az Alkotmányos Szerződés 7. cikke végre kimondja, hogy az Unió jogi személy. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén az Unió a későbbiekben önállóan is nemzetközi szerződéseket köthet majd, a három pillér eltörlésével a jogi személyiség már nem csak az Európai Közösséget fogja megilletni. Ezt támasztja alá a 303. cikk is, amely szerint az Unió e területen – az „Alkotmány” hatályba lépését követően – egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet.

A közös kül- és biztonságpolitikát a lentebb tárgyalandó Unió külügyminisztere és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával. A tagállamok kötelezettsége, hogy e politikát a 16. cikk (2) bekezdése értelmében a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogassák.

Jogszabályi keretek

Az „Alkotmány” alapján az Unió jogi normáit törvényalkotási aktusok (európai törvény és/vagy európai kerettörvény), nem törvényalkotási aktusok (európai határozat, ajánlás), felhatalmazáson alapuló európai rendeletek és a végrehajtási aktusok (európai végrehajtási rendelet, európai végrehajtási határozat) fogják alkotni.

A közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazandó kötelező jogi norma az európai határozat lesz. Az európai határozatot az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsa – főszabály szerint egyhangúlag – valamely tagállam kezdeményezése, az Unió külügyminiszterének a javaslata, illetve az Unió külügyminiszterének a Bizottság által támogatott javaslata alapján határozza meg [40. cikk (6)]. Érdemes felhívni a figyelmet arra a jelentőséggel bíró tényre, hogy törvényalkotási aktus a CFSP területén nem hozható.

A Külügyek Tanácsában az egyhangúságot a minősített többség váltja fel az alábbi esetekben, azzal a megszorítással, hogy amennyiben a formálisan tartózkodó tagállamok az összes tagállam és a Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, akkor az európai határozat nem kerülhet elfogadásra:

- a) amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a III-293. cikk (1) bekezdése szerinti európai határozata

alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozatot fogad el;

- b) amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozatot az Unió külügyminisztere által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a külügyminisztert az Európai Tanács külön felkérte
- c) amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozat végrehajtására vonatkozó európai határozatot fogad el;
- d) amikor különleges képviselő kinevezésére vonatkozó európai határozatot fogad el;
- e) amikor az Európai Tanács egyhangúlag így dönt.

Az intézményi keret változásai

Az *Európai Tanács* a 40. cikk (2) bekezdése szerint megállapítja az Unió stratégiai érdekeit és meghatározza az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának célkitűzéseit. Az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó európai határozatai a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint az Unió külső tevékenységének egyéb területeire vonatkoznak. Ezek az európai határozatok az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre egyaránt vonatkozhatnak. Az ilyen európai határozatokban meg kell határozni azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket.

A 24. cikk a Miniszterek Tanácsának formációi közül kettő Tanácsot, az Általános Ügyek, és a *Külügyek Tanácsát* emeli ki. Témánk szempontjából ez utóbbi a meghatározó. Az Alkotmány szövegezése szerint feladata az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján az Unió külső tevékenységének kialakítása és összehangolása. E szerv az, amely az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, valamint stratégiai irányvonalak alapján elfogadja a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges európai határozatokat, illetve meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez.

A *Bizottság*, mint testület szerepe lényegében nem változik, az Unió „kormányának” hatásköre továbbra sem terjed ki a CFSP területére.

Érdekes ugyanakkor, hogy a Bizottság egy tagja és egyben alelnöke, az Unió egyetlen minisztere egy személyben irányítja a közös kül- és biztonságpolitikát. Az *Unió külügyminiszterét* az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, nevezi ki. Ugyanez az eljárás megbízatásának megszüntetése esetén is. Az Unió külügyminisztere egyben a Külügyek Tanácsának elnöke, ily módon biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját is. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért.

A külügyminiszter több mint biztos; nem más, mint az élő kapcsolat a CFSP-t alakító tagállamok, és az Uniót a külvilág felé megtestesítő Bizottság között. E státusza szükségszerű kiváltságokkal is jár:

- a) Az Unió külügyminisztere csak a Bizottságon belüli feladatainak gyakorlása során és kizárólag e feladatok körében – annyiban, amennyiben ez nem ellentétes a CFSP területén ellátandó munkával – a Bizottság működésére irányadó eljárások szerint jár el.
- b) A Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén – amíg a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk –, addig az Unió külügyminiszterének csak bizottsági tagságától kell, hogy megváljon, és ettől is csak átmenetileg.
- c) Ahogy arra korábban már utaltam, az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsa az európai határozatot valamely tagállam kezdeményezése, az Unió külügyminiszterének a javaslata, illetve az Unió külügyminiszterének a Bizottság által támogatott javaslata alapján határozza meg. Ez azt jelenti, hogy az Unió külügyminisztere akár a Bizottság támogatása nélkül is élhet előterjesztési jogával.

Megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét *európai külügyi szolgálat* segíti majd. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkárságának munkatársaiból, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.

Az *Európai Parlamenttel* rendszeresen konzultálni kell a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, folyamatosan tájékoztatni kell annak alakulásáról. Az Unió külügyminisztere konzultál az Európai Parlamenttel és ad tájékoztatást számára, gondoskodik arról, hogy az Európai Parlament nézeteit a CFSP területén kellőképpen figyelembe vegyék. A Parlament kérdéseket intézhet a Külügyek Tanácsához és az Unió külügyminiszteréhez, illetve számukra ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása terén elért előrehaladást.

A *Politikai és Biztonsági Bizottság* figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken, és hozzájárul a politikák meghatározásához azáltal, hogy a Külügyek Tanácsának, illetve az Unió külügyminiszterének kérelmére vagy saját kezdeményezésre véleményeket terjeszt a Külügyek Tanácsa elé. Az Unió külügyminisztere hatásköreinek sérelme nélkül a Politikai és Biztonsági Bizottság ellenőrzi az elfogadott politikák végrehajtását.

V. Összefoglalás

„A közös kül- és biztonságpolitikát (CFSP) ért eddigi bírálatok sokrétűek de egy dologban egyetértenek: az Unió a CFSP területén keveset tesz, és azt is túl későn.”²⁴ Gazdag Ferenc hat pontban összegezte az Unióval szemben e területen megfogalmazott hiányosságokat:²⁵

- 1. Az EU nem teljes jogú, nem szuverén résztvevője a nemzetközi életnek.* A jelzett problémát az Unió az Alkotmány korábban már említett, jogi személyiséget biztosító 7. cikke segítségével ki fogja küszöbölni.
- 2. Az Unió a tagállamok alárendeltje.* Ez az érv azt hangsúlyozza, hogy az EU pusztán a tagállami politikák eszköze. Ellenérvként felhozható, hogy az Unió bár nem cselekszik függetlenül a tagállamoktól, azonban se nem eszköze, se nem alárendeltje azoknak. Ezt támasztja alá az, hogy a gyakorlatban mindig az EU külpolitikájában részes szereplők érkei adják a tárgyalások alapját, amelyet addig folytatnak, amíg a közös érdekek ki nem formálódnak. Tény, hogy ez nem minden esetben sikerül, de a szabályozás változása e probléma kiküszöbölését lépésről lépésre próbálja megszüntetni.
- 3. Hiányzik a központi döntéshozatali mechanizmus és a végrehajtói hatalom.* A cikk szerzője szerint ez a kijelentés összekeveri a gyorsaságot, a vélt hatékonyságot a képességekkel. Tény, hogy a döntéshozatal lassú, sokkal vontatottabb, mint a tagállamok esetében, s tény az is, hogy minden döntés előtt bonyolult és fáradtságos az út a döntés meghozataláig. Ezek így a szerző- gyakorlati nehézségek, amelyek bármilyen bonyolultak legyenek is, mégsem elméleti-koncepcionális nehézségként aposztrofálандók.
- 4. A katonai képességek hiánya.* E kérdéssel ugyan jelen cikkben nem foglalkoztunk, de az EU-nak jelenleg nincs állandó hadserege, ugyanakkor adott a lehetősége annak, hogy az Unió a tagállamok és a NATO képességeire támaszkodjon.
- 5. Az EU olyan elvárásokat gerjeszt maga körül, amelyeknek nem tud megfelelni.* E pont kapcsán egyrészt megjegyzendő, hogy még az egyetlen szuperhatalom USA sem tudta valamennyi célját elérni, gondoljunk csak Koreára, Vietnámmra, vagy épp Irakra; másrészt tisztán kell látni, hogy az EU nem nemzetállam, amely minden esetben képes a világos és egyértelmű külpolitika folytatására.
- 6. Az EU nem elég hatékony a nemzetközi válságok idején.* Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az EU mechanizmusa és törekvései mindig a jelentős kérdésekben való egyetértésre koncentrálnak, illetve a hosszabb távú

²⁴ BAJTAY PÉTER: i. m. 66. p.

²⁵ GAZDAG FERENC: Teóriák az integráció külpolitikájáról. *Európai Tükör*, X. évf. 2. sz. 25–28. p.

válságok kezelésére irányulnak. Anyagi forrásai, támogatásai is e célok megvalósítását szolgálják.

A közös kül- és biztonságpolitika területe a föderális és a kormányközi együttműködésen nyugvó Európa ideológiák igazi csataterévé vált. Folyamatos a „harc” a tagállamok között, lépésről lépésre születik meg a kompromisszum. Számos példát lehet hozni, így különösen az egyhangú szavazástól való elmozdulást a „luxemburgi kompromisszum” beemelésével együtt; vagy például Ms./Mr. CFSP és a külügyminiszteri tisztség létrehozása mellett a tagállami befolyás megőrzését, a törvényhozási aktusok kirekesztését a CFSP területéről. Mindazonáltal a híres Kissinger-i kérdésre, hogy mi Európa hívószáma, már megszületett a válasz: „Európa a békéért és az emberi jogokért van, Európa a békéért és az emberi jogokért van.”²⁶

Felhasznált irodalom

- Balogh András: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1999/VI. sz.
- Bajtay Péter: A közös kül- és biztonságpolitika evolúciója. Európai Tükör, 1997/VI. sz.
- Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2002.
- Becsei Zsolt: Az európai közös kül- és biztonságpolitika céljai. Európai Tükör, 2003/IV–V. sz.
- Daniel Vernet: Die Union als außenpolitischen Akteur – Skizze einer Standortbestimmung, Europäische Grundrechte EuGRZ Zeitschrift, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19.
- Fazekas Judit (szerk.): Európai Integráció Alapszerződesei 1., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Osiris, 2000.
- Gazdag Ferenc: Teóriák az integráció külpolitikájáról. Európai Tükör, X. évf. 2. sz.
- Hans-Joachim Cremer: Anmerkungen zur GASP- Eine rechtspolitische Perspektive, Europäische Grundrechte EuGRZ Zeitschrift, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19.
- Koppányi Szabolcs: Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának jogi vetületei. Európai Tanulmányok, 4.

²⁶ Idézet Hubert Védrine, volt francia külügyminisztertől. Vö. DANIEL VERNET: i. m. 584. p.

Németh József: A közös kül- és biztonságpolitika új vonásai. Európai Tükör, 2000. V. évf. 3. szám.

Szücs Tamás: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája – Állandóság és változás. Európai Tükör, 1998. nov. III. évf. 5. szám.

OLIVÉR PINTÉR

THE ROLE OF THE INSTITUTIONS OF THE EU ON THE FIELD OF THE CFSP

(Summary)

The purpose of writing this article was to show the role of the EU institutions on the field of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). First we made distinction between the CFSP and the external relations of the EU, we presented that there is an effort in the Treaty of the Constitution to make these two fields common under the direction and responsibility of the Union Minister for Foreign Affairs. Shortly we looked through the beginning of the cooperation among the member states, we displayed the strongholds and weaknesses of the European Political Cooperation (EPC). The Treaty of Maastricht brought a great change on the field of the EPC. The Chapter V of the Treaty created the CFSP, cleared the role of the different European institutions. The Treaties of Amsterdam and Nizza didn't brought a breakthrough, perhaps the implements of the CFSP were cleared. Also a new institution appeared in the Treaty of Amsterdam: Ms./Mr. CFSP, whose main task is to represent the EU to third persons. If the member states accepted the Treaty of Constitution, the CFSP would be laid down on a new foundation.

IMOLA SCHIFFNER

Das völkerrechtliche Verbrechen der Sieger

(Die rechtliche Bewertung der Bombardierung von Dresden)

„Regeln, die der menschlichen Natur Grenzen setzen oder bestimmt sind durch die Verständigung der Völker untereinander, müssen auch in Kriegszeiten Gültigkeit besitzen“

(Grotius)

„Dresden, ist nicht mehr. Ich möchte betonen, dass wir ausser der Stadt Essen keine anderen Industriegebiete als Zielpunkt hatten. Die Zerstörung der Industriegebiete war immer ein besonderes Ereignis für uns. Unsere eigentlichen Ziele waren aber immer die jeweiligen Stadtzentren“

(Bomber Harris-Leiter des Britische Bombentruppe)

Einführung

Heute vor sechzig Jahren wurde Dresden während eine Nacht zerstört. In dieser Nacht vom 13. zum 14. Februar 1945 verbrennte fast das ganze historische Stadtzentrum. Der weltberühmte Zwinger und die Semperoper konnten in den Nachkriegsjahren wiederaufgebaut, das monumentale Gebäude der Dresdener Frauenkirche sogar erst in den letzten Jahren.

Die Repräsentanten beider Seiten versuchten in den letzten 60 Jahren auf politischen, wie auch historischen Foren zu diesen Ereignissen Stellung zunehmen und diese mit den jeweiligen Kriegsnotwendigkeiten zu begründen. Auch die heftigsten Auseinandersetzungen führt noch zu keiner historisch endgültigen Beurteilung. So konnte noch nicht einmal eine Einigung über die Anzahl der Opfer erfolgen, ebenso über eine militärische Bewertung des Angriffs; als ein strategisch wichtiger und kriegsentscheidender Akt oder als ein

Kriegsverbrechen. Zu diesen Fragen fand 1988 in Freiburg eine Konferenz von Militärgeschichtlern statt.

Britische, amerikanische, französische, italienische und deutsche Historikern konnten sich dort auf die folgenden Bewertungen einigen:

„Es ist unbestritten, dass die Normen des Völkerrechts die totale strategische Bombardierung ziviler Ziele verbietet“

Im Falle Dresdens waren die Historikern der Meinung, dass diese undiskriminierten Bombardierung eine falsche Entscheidung war, nicht nur durch den Befehlshaber der britischen Bombengeschwader, Bomber Harris, sondern auch durch die gesamte politische Führung Grossbritanniens. Warum wurden dafür keine Verantwortlichen gefunden?

Die Alliierten, als siegreiche Kriegspartei können die Verlierer des Krieges verurteilen ohne selbst verurteilt zu werden.

Ich möchte mit dieser Arbeit aufzeigen was das Völkerrecht bezüglich der Beurteilung dieser Fragen an Antworten bietet.

An welche völkerrechtlichen Normen wollten und sollen sich Kriegsparteien halten.

Vielleicht können wir hier mit den Begriff „Gerechtigkeit“ hier auch nicht argumentieren, aber das ist sowieso nicht unsere Arbeit.

Dresden

Elbflorenz, eine der schönsten europäischen Barockstädte.

Dresden war vor Ausbruch des 2. Weltkrieges Deutschlands siebentgrößte Stadt. Die amtlichen Einwohnerstatistiken sprechen von 642 143 Einwohnern. Schon zu dieser Zeit war Dresden ein bedeutendes touristisches Zentrum, dank seiner herrlichen Paläste, Gärten und anderer kultureller Werte. Während des Krieges bzw. bis unmittelbar in die Tage vor dem Februarangriff, wie die bisherigen der Forschungen aufzeigen konnten, war die Stadt eines der wichtigsten und stärksten Industriezentren Deutschlands¹ bzw. auch für die Militärs von nicht zu vernachlässigender strategischer Bedeutung.

Die Stadt und ihre Industrie hatte sich auf die Kriegsumstände eingerichtet, so wurden in den Werken der weltbekannten Firma Zeiss-Ikon, statt Filmkameras optische Zieleinrichtungen für Geschütze gebaut. Die amerikanische Kommission für strategische Bombardierung konnte wenigstens 110 industrielle Objekte ausmachen, die zu dieser Zeit in Dresden angesiedelt waren. Etwa 50 000 Menschen waren in der Kriegswirtschaft beschäftigt. Zum fraglichen Zeitpunkt war die Stadt, wenn auch nicht unmittelbar doch den taktischen Bereich der Ostfront geraten. Die sich intensivierenden Kämpfe und das schnelle Vorrücken der sowjetischen Armee in Schlesien brachte eine grosse Zahl an Flüchtlingen in die Stadt (ca. 300 000). Diese Flüchtlinge waren,

¹ Amtliche Stadtführer von 1942.

fehlender anderer Möglichkeiten zum Teil in öffentlichen Einrichtungen, wie Bahnhöfen Kirchen usw. untergebracht.

Der Angriff

Bis Februar 1945 blieb Dresden bis auf drei schwache Angriffe vom Bombenkrieg im Gegensatz zu so vielen anderen deutschen Städten verschont. Diese Angriffe galten auch nicht der Stadt Dresden, sondern waren durch Flugzeuge, die ihre Angriffe auf Berlin flogen verlorengegangen und verursachten auch nur geringe Schäden. Die ersten ernsthafteren Schäden entstanden am 24. August 1944, als die Vorstadt Freital bombardiert wurde und dabei einige Bomben auch auf das Stadtgebiet Dresdens fielen. Der Bombenangriff vom 13. und 14. Februar 1945 war unvergleichbar gewaltiger und kam völlig überraschend für die Stadt und ihre Bewohner. Der Plan der anglo-amerikanischen militärischen Führung war es die Stadt in drei Wellen anzugreifen und deren „strategische“ Punkte zu vernichten. Den ersten Tagesangriff sollten zwei Nachtangriffe mit einem Zeitunterschied von drei Stunden folgen.

Entsprechend der ursprünglichen Planung hätte die amerikanische Airforce die Bombardierung der Stadt beginnen sollen, was aber die Witterungsverhältnisse verhinderten.

Die Wetterprognosen versprachen für den Raum Dresden gegen 21 Uhr das Aufreißen der Wolkendecke. Die militärische Führung entschied so, dass die britischen Maschinen vom Typ Lancaster den Angriff am 13. Februar Nacht beginnen sollten. Entsprechend der Angriffstaktik war es Aufgabe der ersten Staffel britischen Bomber die folgenden Angriffe vorzubereiten.

An verschiedenen Punkten der Stadt bzw. einer bestimmten strategischen Linie folgend wurden die Bomben abgeworfen, die kleinere lokale Feuer verursachten und damit für die folgenden Staffeln das Zielgebiet bestimmten. Diese Linie führte vom Ostragehege direkt durch die historische Altstadt.

Die erste Welle des Angriffes dauerte 22 Minuten. Diese das Zielgebiet anzeigenden Bombenabwürfen folgten genau nach Plan 3 Stunden später die zweite Welle der alliierten Bomber. Die Flugzeuge der britische Luftwaffe² warfen sogenannte Brandbomben ab, die eine maximale Zerstörungskraft in ihrer Wirkung hatten. Diese spezielle Methode der zunächst lokalen Brände hatte einen enormen Feuersturm zur Folge, wodurch nach der zweiten Welle der grösste Teil der Innenstadt in Flammen stand. Bei diesem Angriff wurden im wesentlichen Sprengbomben abgeworfen.

² Der sogenannte Bomber Command unter Leitung Sir Arthur Harris, der später der „Bomber Harris“ genannt wurde. Diese Truppe ist 1936 begründet worden und hatte die Aufgabe die RAF Bombeneinsätze zu kontrollieren.

Die amerikanischen USAAF³ B-17 Flugzeuge nahmen am 14. Februar zwischen 12.17 Uhr und 12.30 Uhr die überlebenden und flüchtende Bevölkerung unter Beschuss. Augenzeugen berichten, dass diese Aktion in Tiefflugmanövern durchgeführte wurden und ist bezüglich internationalen Rechts am meisten zu hinterfragen. Hunderte von Flüchtlingen kamen dabei um, sowie Krankenhäuser und Sammelpunkte wurden bei diesen dritten Angriff in Dresden zerstört.

Am 14. Februar 1945 um 12.17 bis 12.30 311 hatten die amerikanischen B-17 Bomber den Befehl, den Verkehr um Dresden zu lähmen.

Die Verlusten

In der Stadt Dresden und in deren unmittelbarer Umgebung wurden 28 410 Häuser und davon allein 24 866 in der Innenstadt zerstört. Im Umkreis von 15 km wurden auch zahlreiche kleinere Betriebe und Fabriken beschädigt.

Jedoch alle im Umfeld der Stadt befindlichen strategischen Zielpunkte, wie die Eisenbahn oder Funkstationen wurden nicht oder wenig beschädigt. Das angeblich angestrebte Ziel, die Verteidigung im Hinterland zu kaotisieren, den Nachschub für die Ostfront zu stören, ist dabei zu keiner Zeit gelungen.

Überlebende konnten so in den Tagen nach dem Angriff mit Zügen aus der Stadt gebracht werden. Die Zahl der zivilen Opfer ist bis zum heutigen Tag umstritten. Die Historiker sind der Meinung, dass die genaue Zahl der Opfer aus mehreren Gründen nicht bestimmbar ist. Wie oben schon erwähnt war Dresden in den letzten Kriegsjahren Anlaufbasis für Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten, wie Schlesien und so ist eine genaue Zahl der zum Zeitpunkt des Bombenangriffes sich in der Stadt befindenden Flüchtlinge nicht bestimmbar. In den Berichten des Göppelschen Propagandaministeriums über den Angriff der alliierten Bombergeschwader auf Dresden wurde natürlich in erster Linie von unschuldigen Zivilopfern gesprochen, deren Zahl hier mit mehreren hunderttausend (300 000) angegeben wird.

Warum gerade Dresden?

Das durch die alliierten als strategischer Angriff eingestufte Bombardement wirft gleich mehrere Fragen auf. In zahlreichen wissenschaftlichen Abhandlungen werden detailliert die Gründe analysiert, die zu den Bombardierungen deutscher Städte, wie auch Dresden führten. Dresden war Ende des Krieges in einer besonderen Situation, denn hier mussten die an die mittlere Ostfront umgeleiteten Truppen hindurch, wie auch aller Nachschub. Da die

³ USAAF United States Army Forces, Diese Truppe war Teil des Amerikanisches Armee. Die USAAF bestand zwischen 1941 und 1947.

Stadt Ende des Krieges verhältnismässig wenig aus der Luft angegriffen wurde, hatte man hier anderswo ausgesiedelte Industriebetriebe hier neu aufgebaut. Diese Industrie Unternehmen war natürlich genau wie alle anderen auch auf Kriegsproduktion umgestellt und gehörten für die Alliierten zu den strategischen Zielpunkten. Eine entscheidende Rolle sollte aber auch die Demoralisierung der Bevölkerung spielen, die sich die Alliierten zum Ziel gesetzt hatten.

Die wissenschaftlichen Forschungen haben aber noch einen anderen Sachverhalt ans Tageslicht gebracht. In den Dokumenten der alliierten Verhandlungskonferenzen wird im Zusammenhang mit der Bombardierung deutscher Städte von einer strategischen Unterstützung gesprochen. Die russische militärische Führung forderte die britische Luftwaffe auf ihre konzentrierten Bodenangriffe gegen die deutschen Linien durch entsprechende Luftangriffe vorzubereiten. Die militärische Führung der noch in den Ardennen festhängenden Alliiertenstreitkräfte sah darin eine gute Gelegenheit mit diesen Einsetzen der Russischen Seite die Überlegenheit der anglo-amerikanischen Luftstreitkräfte zu demonstrieren. Die Zerstörung der weltbekannten Stadt Dresden war dafür ein geeignetes Ziel und sollte der sowjetischen Seite als abschreckende Warnung dienen.

Die Nachwirkung

Die Nachricht von der Bombardierung Dresdens und deren fast vollständiger Zerstörung verursachte in der britischen Öffentlichkeit eine Welle der Entrüstung. Seit Beginn des Bombenkrieges durch die Luftwaffe der Alliierten über Deutschland kam es zum erstenmal zur Verurteilungen durch die Bevölkerung und man bezeichnete diese Aktion als Terrorbombardierung. Als es im britischen Unterhaus zur Befragung der Verantwortlichen über die Notwendigkeit des Angriffes kam, konnte auch Churchill eine Stellungnahme vermeiden. Auch er sprach verurteilend von der nichtzurechtfertigenden Zerstörung durch die britische Luftwaffe. „Es kommt die Zeit, wo man über Begründbarkeit der Angriffe auf deutsche Städte nachdenken muss, die nur zu einem weiteren Anwachsen der Terroraktionen führen ... In Zukunft müssen wir im eigenen Interesse militärische Zielpunkte genauer bestimmen“, meinte Churchill. Von diesem Moment an konnte der Bomber Commander, der in den letzten Kriegsjahren als Kriegsheld im Kampf gegen Hitlerdeutschland galt auf keinerlei Unterstützung seitens der britischen Regierung mehr rechnen. Nach Kriegsende erhielten weder „Bomber Harris“, noch seine Einheiten besondere Anerkennungen für ihren Kriegseinsatz und Harris zog sich in aller Stille nach Südafrika zurück.

Die amerikanische Öffentlichkeit behandelte die Nachricht von der Bombardierung Dresden viel nüchterner und man berief sich auf die

strategischen Wichtigkeit dieses Angriffes um ein schnelles Kriegsende herbeiführen zu können.

Die oben schon erwähnte Forderung der sowjetischen Führung zur Unterstützung ihren

Bodenangriffe, war für die amerikanische Führung ausreichende Legitimierung bezüglich der Bombenangriffe auf deutsche Städte. Zur Begründung ihres Standpunktes benutzten sie eine interessante Argumentation, wonach der rechtswidrige Nachtangriff der britischen Bombergeschwader eher zu verurteilen ist, bei nächtlichen eingeschränkten Verteidigungsmöglichkeiten seitens der deutschen Luftabwehr, als ihr Tagesangriff.

Völkerrechtliche Beurteilung

Bis zum heutigen Tag diskutiert man, wie der Bombenangriff der Alliierten zu bewerten ist – als Verstoss gegen internationales Recht, gegen die Haager – bzw. Genfer Konventionen oder nicht.

Folgende Argumentation und Beurteilungen der Ereignisse finden wir immer wieder in den Diskussion darüber:

- Der Angriff der Alliierten Luftwaffe war unverhältnismässig und unnötig;
- Die Stadt Dresden hätte man nicht wie ein militärischer Ziel behandeln dürfen, da es dafür keine eindeutige strategische Begründung gab;
- Art der Führung dieses Angriffes war rechtswidrig und verboten.

Zur Klärung der angeführten Argumentation ist es notwendig, die Heranziehung der sich darauf beziehenden internationalen Rechtsnormen notwendig.

Haager Regeln des Kriegsrecht

Ein Krieg schafft zwischen dem beteiligten Staaten einen Rechtszustand, der durch spezielle Normen des Völkerrecht geregelt ist.

Bezüglich der Kriegssituation galten bis in letzte Zeit nur gewohnheitsrechtliche Normen.

Nur Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die erste schriftliche Rechtsnormen, wie

z.B. 1856 die Pariser Deklaration zum Seerecht, 1864. die Genfer Konvention „...zur Linderung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen“.

Aber die Weiterentwicklung der Kampfmittel bzw. die späteren Kriegssituationen machten eine weitere Kodifikation des Kriegsrechtes notwendig.

In diesem Sinne waren die beiden Haager Friedenskonferenzen am erfolgreichsten.

Die 1. Konferenz, 1899 hat ein Übereinkommen zu Regeln und Gewohnheiten des Landkrieg (Landkriegsordnung) angenommen. Die 2. Haager Konferenz hat dieses Übereinkommen zur Landkriegführung weiterentwickelt und hat weitere wichtige Regelungen über das Seekriegsrecht hinzugefügt.

Bezüglich unseres zu behandelnden Themas, wurde die wesentliche Regelungen nach dem

I. Weltkrieg hinzugefügt. Die Erfahrungen des I. Weltkrieges wiesen den betreffenden Staaten den Weg zu einer veränderten Kodifizierung des Übereinkommens. In erster Linie sollte die Eingrenzung der Konflikte durch eine Rüstungsbeschränkung und die Reduktion der erlaubten Waffen herbeigeführt werden.

So wurde 1925 in Genf ein völkerrechtliches Übereinkommen über das Verbot von Gift und dem Einsatz von vergifteten Waffen, in Reaktion auf den Giftgaskrieg angenommen.

Zum Zeitpunkt der Haager Konferenz wurde der Luftkampfes nur ganz allgemeine erwähnt, da es hierfür keine Präzedenzen gab. Die Staaten vereinbarten keine wichtigen Rechtsnormen diesbezüglich.

Aber schon 1910 hatte die neuen Waffe, das Flugzeug, ihre gewisse Bedeutung für den Einsatz im bevorstehenden I. Weltkrieg. Aber erst 1922 anlässlich der Washingtoner Abrüstungskonferenz wurde eine Juristenkommission beauftragt, Regelung bezüglich des Luftkriegsrecht vorzubereiten. 1923 im Februar hatte die Kommission die damals gebräuchlichen Rechtsnormen bezüglich des Luftkrieg zusammengetragen und schriftlich niedergelegt.

Diese Normen waren als Völkergewohnheitsrecht bekannt und entsprachen im wesentlichen den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Haager Konvention.

Auch die Genfer Abrüstungskonferenz zwischen 1932 bis 1934 konnten kein entsprechendes Übereinkommen erarbeiten, sondern sich nur auf eine Resolution bezüglich von Luftbombardierungen einigen. 1938 verabschiedete die Generalversammlung des Völkerbundes eine Resolution zum Luftkriegsrecht, die drei Grundprinzipien enthielt:

1. Ein unmittelbarer Angriff gegen die Zivilbevölkerung ist rechtswidrig;
2. Ziele für Bombardierungen aus der Luft müssen legitime und identifizierbare militärische Ziele sein;
3. Beim Angriff auf militärischer Ziele muss mit der erforderlichen Sorgfalt darauf geachtet werden, dass eine Bombardierung der Zivilbevölkerung in der Umgebung der militärischen Ziele unterbleibt.⁴

⁴ HINZ/RAUCH: *Kriegsvölkerrecht*. Carl Heymanns Verlag KG 1984, Seite 3.

Der grösste Teil der festgelegten Vorschriften waren schon vor ihrer Kodifizierung gewohnheitsrechtliche Regelungen, die für die jeweiligen Kriegsstaaten auch ohne vertragliche Vereinbarungen, bindend waren.

Wie kann die Einhaltung dieser Regeln garantiert werden? Cicero sagt dazu: „Inter arma silent leges“ was soviel bedeutet wie: „zwischen den Waffen schweigen die Gesetze“.

So wie auch bei anderen Regeln des Völkerrecht gilt hier, dass die Staaten jeweils der zivilisierten Welt angehören und diese Vorschriften gutgläubig eingehalten werden sollten, trotz aller militärischen Ziele und Strategien.

Alle gegen die Bevölkerung gerichteten unmenschlichen militärischen Handlungen werden als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gewertet. Diese Kategorie war auch schon vor der Londoner Vereinbarung von 1945 als internationales Gewohnheitsrecht anerkannt, auch wenn es erst zu einer konkreten Anwendung während des Nürnberger Prozesses kam. Diese Verbrechen unterliegen der universellen Rechtsverfolgung, sind also durch jedem Staat rechtlich zu ahnden, gleich wo es zu diesen Rechtsverletzungen kam.

Das ist auch gleichzeitig eine Aufforderung gegenüber den einzelnen Staaten gegen solche Verbrechen bzw. deren Täter rechtlich vorzugehen, wobei der einzelne Täter sich nicht auf einen, wie immer gearteten „Befehlsnotstand“ berufen kann.⁵

Auch jene Verbrechen sind als Kriegsverbrechen zu werten, die nicht in den Haager Konventionen kodifiziert sind, aber „Kriegsgesetze und Gewohnheiten verletzen“ Während des Nürnberger Prozesses ging man davon aus, dass bestimmte Normen aus als Staatsdoktrin und nicht deren Ausübung wegen verbindlich sind. Die Staaten kamen überein, dass hierzu gehört das Verbot der Zerstörung von bewohnte Gebieten ohne begründeter Notwendigkeit, Angriffe gegen ungeschützte Siedlungen, sowie Zerstörung von kirchlichen und kulturellen Einrichtungen.

Mit Hilfe dieser konkreten Rechtsvorschriften möchte ich die Umstände Bombardierung Dresdens untersuchen und die Frage über die völkerrechtliche Vertretbarkeit dieses Kriegereignisses mit den zu dieser Zeit gültigen Normen beantworten.

Das Kriegsrecht hat einige Grundprinzipien, welche im allgemeinen massgebend sind unabhängig davon, ob der Krieg auf dem Boden oder in der Luft geführt wird.

Nach Haager Recht gilt folgendes:

- Prinzip der Allgemeingültigkeit; Die Regeln des Kriegsrecht gelten für den Angreifer wie auch für den Angegriffenen.

⁵ *Háborús bűnök* [Kriegsverbrechen], Zrínyi Kiadó, Budapest 2002, (hrsg. Roy Gutman, David Rieff), Seite 105.

- Prinzip der Unterscheidung; Der Angriff kann nur militärischen Zielen gelten. Während des Angriffes muss ein Unterschied zwischen Zivilpersonen und Militärpersonen, sowie zwischen Zivilgütern und militärischen Zielpunkten gemacht werden.
- Prinzip der Verhältnismässigkeit; Auch gegen militärische Zielpunkte können nur solche Angriffe gerichtet sein, welche keine grösseren Schäden am Leben der Zivilpersonen und ihre Güter verursachen, bezüglich des Erreichens eines strategischen Vorteiles.
- Prinzip der beschränkten Kriegsführung und ihrer Kriegsmittel; nach Artikel 22 des Haager Abkommen über den Landkrieg:⁶

„Die Kriegführenden haben kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes“.

Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt:

 - a. Die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen...
 - e. der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen...
 - g. Die Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums ausser in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch die Erfordernisse des Krieges dringend erforderlich wird.

Die „Martens-Klausel“

Fjodor Fjodorovics Martens, Rechtsberater des russischen Zaren machte auf der Haager Konferenz folgenden Vorschlag: „Zivilpersonen und Kombattanten unterliegen auch in nicht geregelten Fällen den Schutz des internationalen Rechts mit seinem Grundanliegen, das sich aus entstandenen Gewohnheitsrecht, dem grundlegenden Menschenrechten und der Forderung eines Gewissen der Menschheit ergibt“.⁷

Dieses Prinzip erlaubt analog zu den Vorgehen bei vorhandenen humanitären Regelungen auch ein Vorgehen bei zur Zeit nicht geregelten Kriegssituationen.

Die Fragen

Militärischer Notwendigkeit

Vor allem muss geprüft werden, in wie weit es von militärischer Notwendigkeit war, die deutschen Städte, so auch Dresden intensiv zu bombardieren. Die

⁶ www.brandtcomputer.de/Voelkerrecht/Texte/1910

⁷ DAHM–DELBRÜCK–WOLFRUM: *Völkerrecht*. De Gruyter Recht Berlin 2002, Seite 1087.

Zerstörung von Städten ist, in so lange es sich nicht um eine militärische Notwendigkeit handelt, gilt als Gesetzesverletzung.

Die 1868. entstandene Deklaration von Sankt Petersburg beinhaltet folgendes:

„Das allein gerechtfertigte Ziel kann nur die Schwächung der gegnerischen militärischen Kräfte sein, wobei das Erreichen der Kampfunfähigkeit der Beteiligten ein ausreichendes Ziel sein sollte.“

Abgesehen von den oben schon erwähnten drei geringe Zerstörungen verursachenden Angriffen, wie auch des Angriffes die der Vorstadt Freital galten, war im Vergleich mit anderen deutsche Städten Dresden verschont geblieben.

In der Stadt fanden Flüchtlinge aus den Ostgebieten zu Tausenden eine sicher erscheinende Bleibe. Es bleibt aber immer noch eine unbeantwortete Frage, in wie weit in der letzten Kriegsphase es eine militärische Notwendigkeit gab, die mit Flüchtlingen überfüllte bis dahin „unberührt“ gebliebene Stadt zu Staub zu bomben.

Strategische Bombardierung

Die Auswirkungen des Februarangriffes auf das Kriegsgeschehen an der Front oder auf eine schnellere Entscheidung sind nicht auszumachen gewesen. Die deutschen Einheiten waren an allen Fronten auf dem Rückzug. So sind wir geneigt, den zerstörerischen alliierten Bombenangriff auf Dresden als eine für jene Kriegsphase schon kennzeichnende Kraftdemonstration zu halten. Erst gegen Kriegsende wurde für die westalliierten Streitkräfte Dresden zu einem strategischen Ziel. Erhaltengebliebene Dokumente belegen, dass zu einem die Frontnähe und zum anderen die intakte Infrastruktur der Stadt bzw. ihrer Umgebung ein militärisches Eingreifen, um deren Schwächung zu erreichen, als begründet erscheinen lässt.

Die Bombardierung der Stadt sollte die Bodenangriffe der Alliierten strategisch unterstützen bzw. die für die Kriegswirtschaft wichtigen Industrieeinrichtungen vernichten. Diese Form des Luftkrieges diente dem Ziel, den Krieg durch die Bombardierung der gegnerischen Städte so schnell wie möglich beenden zu können.

„Wir sind der Meinung, dass die Unterstützung, die in die nächsten Wochen den Russen mit der britischen und amerikanischen strategischen Bombern geben, später als ein legitimierter Militäreinsatz bewertet wird“

- a) Während der Kriegszeit war Dresden ein sehr wichtiger Knotenpunkt für die Versorgung der Ostfront.
- b) Die Alliierten wollten den Krieg möglichst schnell beenden, deshalb führten sie einen Angriff, der die deutsche Bevölkerung brechen sollte.
- c) Die Sowjettruppen benötigten militärische Unterstützung während ihres Vormarsches

Zunächst war es ein allseits anerkanntes Prinzip, dass alle während eines gerechten Krieges gesehenen Gewalttätigkeiten nicht als Verbrechen beurteilt werden. Die die Staatlichenmächte vertretenden Verhandlungspartner waren so bestrebt Regelungen zu erreichen, die zu einer „zivilisierten“ Kriegsführung beitragen sollten. Es sollten gesetzliche Schranken gefunden werden, die in erster Linie die Zivilbevölkerung vor aggressiven Angriffen schützen sollten.

Bei der Anwendung des Kriegsrechts, darf man keineswegs den Einfluss der militärisch rational, durch die Notwendigkeit gefällten Entscheidungen ausseracht lassen. Es können dabei die Werte der Humanität in Konflikt mit der Wichtigkeit des Erfolges der Kampfhandlungen kommen. Die allgemeine Prinzipien des Kriegsrecht (siehe Martens Klausula) jedoch erlauben auch dann nicht den Gebrauch von Mittel bzw. eine Art von Kampfhandlungen, die im Gegensatz zu den Regel der Menschlichkeit stehen.

Militärische Ziele

Die Haager Landkriegsordnung,⁸ Artikel 23 erklären dazu folgendes: „Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt:....

- g) Die Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums ausser in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch die Erfordernisse des Krieges dringend notwendig wird.

Die Regeln zum Luftkampf besagen folgendes: Artikel 24: „1. Das Luftbombardement ist nur dann berechtigt, wenn es gegen ein militärisches Ziel gerichtet ist, d. h. ein Ziel, dessen gänzliche oder teilweise Zerstörung für den Kriegführende einen klaren militärischen Vorteil darstellen würde.“

Die Alliierten motivierte dabei die Herbeiführung eines schnellst möglichen Kriegsendes. Der Einsatz der Luftwaffe versprach einen schnellen und effektiven Angriff. Die totale Kriegsführung konnte auch schnell dazu führen, die entsprechenden Regeln ausseracht zu lassen, im Interesse noch grösserer Ergebnisse oder auch um Racheakte durchzuführen. Die Gegner sind oft der Meinung, dass die Reaktion auf eine Angriffsaktion rechtswidrig ist und sie wiederum berechtigt Aktionen einzuleiten. Das internationale humanitäre Recht jedoch ist jedoch unabhängig von der Intensität des bewaffneten Konfliktes anzuwenden. Bei Verletzung des Humanitärenrechts kann sich der entsprechende Staat nicht mehr mit der Begründung aus der Verantwortung ziehen, dass der Gegner einen totalen Krieg führe.

Bei der Beurteilung des Bombenkrieges sind müssen wie aber noch nach anderen Gesichtspunkte analysieren. Die Bombardierung Dresdens im Februar 1945 zerstörte die Innenstadt am stärksten. Diese Kunstdenkmäler, Kirchen und

⁸ Anlage zum Abkommen Ordnung der Gesetzte und Gebräusche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907. HINZ/RAUCH: op. cit.

kulturellen Einrichtungen, die dort zu finden waren, wurden völlig vernichtet. Die städtische Zivilbevölkerung hatte grosse Opfer, durch die Bombardierung und dadurch verursachten den Brand der Wohnhäuser und anderer Gebäude zu beklagen. Durch die alles umfassenden Brände, waren die Wohnhäuser nicht vor der allgemeinen Zerstörung zu retten.

Das Stadtzentrum wurde zusammen mit den hier befindlichen Geschäften und kleinen Werkstätten zerstört, die um das Zentrum führenden Eisenbahngleise und Verkehrsanlagen blieben zum grossen Teil unbeschädigt. Die Überlebenden des Angriffes konnten mit der Eisenbahn in Sicherheit gebracht werden.

Die Alliierten behaupten, dass es bei der Bombardierung Dresden um einen strategische Angriff handelte.

Dresden war ein Industrie – und Kommunikationszentrum, aber auch eine militärische Nachschubzentrale, „eine der grössten und stärksten Industriestädte des Reiches“ – wie in einem Dokument von 1942 zu lesen ist. Laut Oberkommando der Deutschen Wehrmacht waren 1944 insgesamt 127 mittelgrosse Werkstätten und Fabriken in der Umgebung Dresdens und in der Altstadt registriert. Hier befanden sich die Fabriken von Zeiss-Ikon und das Siemens Glaswerk, die natürlich auf Kriegsfertigung umgestellt waren.

„... die verfügbare Kräfte müssen gegen Berlin, Dresden, Chemnitz und Leipzig oder gegen andere Städte abkommandiert werden, wo die Bomben nicht nur die Kommunikationssystem zerstören, sondern die Umgruppierung der Truppen von der Westfront zu stoppen.“ (Sir Archibald Sinclair The secretary of State for Air).

Militärische Angriffe können der Haager Konvention nach aber ausschliesslich nur gegen militärische Zielpunkte geführt werden. Die eindeutige Kategorisierung dieser Zielpunkte ist aber fast unmöglich, also wurden durch die sich zur Einhaltung verpflichtenden Staaten Objekt versucht zu bestimmen, die nicht angegriffen werden dürfen.

Allgemeinen waren die Ziele von Bodenangriffen/Luftangriffen in zweiten Weltkrieg Fabriken, Militärbasen und Verkehrseinrichtungen, deren Vernichtung den Feind schwächen sollte um so strategische Vorteile zu gewinnen.

Die unterschiedslose Bombardierung

Haager Regeln des Luftkrieges (Erarbeitet von einer Juristenkommission im Februar 1923.)

Artikel 22 (Terrorbombardierung): „Das Luftbombardement zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung und Zerstörung oder Beschädigung von Privateigentum nichtmilitärischen Charakters oder zur Verletzung von Nichtkombattanten, ist verboten.“

In der Vereinbarung zu den Regeln des Luftkrieges versucht die militärischen Zielpunkte zu definieren..

Artikel 24: „2. Ein solches Bombardement ist nur dann rechtmässig, wenn es ausschliesslich gegen folgende Ziele gerichtet ist: militärische Streitkräfte, militärische Anlagen, Gebäude oder Magazine, Fabriken, die wichtige und wohlbekannte Werke zur Herstellung von Waffen, Munition oder gekennzeichneten militärischen Bedarfsgegenständen sind, Verkehrs- oder Transportlinien, die für militärische Zwecke benutzt werden.“

Alles das zählt zu den militärischen Zielpunkten, dessen Charakter, Lokalisation und Bestimmung zu tatsächlichen militärischen Aktivitäten beitragen und deren völlige oder teilweise Vernichtung, Besetzung oder Neutralisierung im gegebenen Fall einen militärischen Vorteil verschafft. Dem entsprechend hätten die wirklichen Angriffsziele der durch die Alliierten immer wieder betonten strategische Bedeutung der Bombardierung aussehen müssen. Die Führung der diese Angriffe durchführenden Einheiten könnten keine eindeutige Beweise für das Vorhandensein von Betrieben und Einrichtungen in der Innenstadt von Dresden erbringen, die Tätigkeiten für die Kriegswirtschaft ausübten. In der Innenstadt waren keinerlei Militäreinheiten stationiert und waren keinerlei militärische Einrichtungen.

Der diensthabende Offizier der Radiostation in einem Vorort der Stadt berichtete nach dem Angriff von nur für einige Tage andauernden Störungen.

Viele sind sogar der Meinung, dass die Stadt mit den vielen Flüchtlingen und der äusserst schwachen Verteidigung zur Kategorie der „offenen Städte“ zu rechnen war.

Im Zusammenhang mit den unverteidigten oder offenen Städten bestimmt die Haager Konvention folgendes:

Artikel 25: „Es ist untersagt, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei, anzugreifen oder zu beschliessen.“

Der Begriff unverteidigt bezieht sich auf all jene Orte, die nicht befestigt sind und keinen militärischen Charakter haben. In kriegesischen Situationen wird diese Kategorie allerdings von den kriegsführenden Parteien viel enger gesehen. Es werden nur diese Orte als unverteidigt angesehen, in die der Gegner auch frei einziehen kann und der ohne jeweiligen Widerstand besetzt werden kann.⁹

Dresden war so gesehen natürlich keine offene Stadt und diese Kategorie zur Begründung eines unrechtmässigen Angriffes muss hier verworfen werden.

Die Regeln besagen, dass der Angreifer versuchen muss die militärischen Zielpunkte von den zivilen Zielen zu unterscheiden. Die diesbezüglichen Bestimmungen zum Verbot von sogenannten unterschiedslosen Angriffen wurden kodifiziert.

Haager Regeln des Luftkrieges;

⁹ Diese Tatsache muss den Gegner in einer Erklärung zur Kenntnis gebracht werden.

Artikel 24: „3. Die Bombardierung von Städten, Dörfern, Wohnhäusern und Gebäuden, die sich nicht in unmittelbarer Nähe der Landstreitkräfte befinden, ist verboten.

Falls die im Absatz 2 aufgeführten Ziele so gelegen sind, dass sie nicht bombardiert werden können, ohne dass dadurch eine unterschiedslose Bombardierung der Zivilbevölkerung eintritt, müssen die Luftfahrzeuge von der Bombardierung abstehen.;

4. In der unmittelbaren Umgebung der Landstreitkräfte ist die Bombardierung der Städte, Dörfer, Ansiedlungen und Gebäude berechtigt, vorausgesetzt, dass eine begründete Vermutung besteht, dass die militärischen Ansammlungen dort belangreich genug sind, um das Bombardement im Hinblick auf die der Zivilbevölkerung daraus erwachsende Gefahr zu rechtfertigen.”

Dem entsprechend sind Angriffe verboten, die....:

- sich nicht gegen ausgesprochen militärischen Zielen richten;
- während dessen solche Kampfmethoden oder Kampfmittel eingesetzt werden, die nicht gegen ausgesprochen militärische Zielpunkte gerichtet sind;
- deren Wirkung den Bestimmungen entsprechend nicht beschränkt werden können.

In Dresden wurden auf jedem Fall ohne Unterschied militärische Ziele und zivile Ziele gleichermassen angegriffen.

Als nicht unterschieden gelten besonders.....:

- solche Angriffe, die als alleinigen militärischen Zielpunkt mehrere, voneinander getrennte und gut unterscheidbare militärische Zielpunkte in Grossstädten, Städten, Dörfern oder anderer Gebiete, wo Zivilpersonen oder ziviles Gut geballt vorkommen, ansehen.
- solche Angriffe, die unter der Zivilbevölkerung vermutlich soviel Opfer und Verletzte fordern und so viele zivile Güter geschädigt werden, dass diese allein oder zusammen den konkreten sich daraus ergebenden militärischen Vorteil übersteigen.

Verhältnismässigkeit

In einem speziellen Fall von unterschiedslosen Angriffen spricht man von der Verletzung der Verhältnismässigkeit, denn bei jenen Angriffen, bei denen aus den oben genannten Gründen die militärischen von den zivilen Gütern nicht unterschieden werden, muss dies bei der Durchführung des Angriffes beachtet werden.

„Es soll nur soviel vernichtet werden, wie das Angriffsziel unbedingt erfordert“¹⁰.

Hat der Angriff grosse, unnötige und absichtliche Zerstörungen zur Folge, wird dies als unrechtmässige Zerstörung bewertet. Bezüglich der Bombardierung Dresdens konnten die Alliierten auch dann nicht an die Einhaltung der Haager Konventionen gedacht haben, auch wenn sie in der Innenstadt militärische Zielpunkte gefunden hätten. Das mit Häusern dicht bebaute Zentrum mit seinen begrenzten Fluchtwegen war für die genaue Eingrenzung der militärischen Zielpunkte völlig ungeeignet. In diesem Falle hätte man von der Planung eines solchen Angriffes Abstand nehmen müssen. Denn weder genaue Bombenabwurfpläne, noch die eingesetzte Kampftechnik waren zum Schutz der Zivilbevölkerung dienlich, und schon gar nicht standen die Zerstörungen im angemessenen Verhältnis zu den erreichbaren militärischen Vorteilen.

Kulturgutschutz

Dieser Schutz der Zivilbevölkerung bzw. ihrer Güter wird als Spezialfall des Kriegsrechtes bezeichnet.

Haager Landkriegsordnung 1907. Artikel 27: „Bei Belagerungen und Beschiessungen sollen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude, die geschichtlichen Denkmäler, die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, dass sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden...“

Luftkriegsregeln

Artikel 25: „Bei Luftbombardements müssen durch den Befehlshaber alle nötigen Massnahmen ergriffen werden, um soweit als möglich die religiösen, künstlerischen, wissenschaftlichen und wohltätigen Zwecken dienenden Gebäude, geschichtlichen Denkmäler, Latzararetschiffe, Lazarette und andere Sammelstellen der Kranken und verwundeten zu schonen, vorausgesetzt, dass diese Gebäude, Gegenstände und Plätze nicht gleichzeitig militärischen Zwecken dienen“

Artikel 26: „Die nachfolgenden besonderen Grundsätze werden vereinbart, um es Staaten zu ermöglichen, einen wirksameren Schutz für die auf ihrem Gebiete liegenden Denkmäler von grossen geschichtlichen Wert zu erreichen, vorausgesetzt, dass sie bereit sind, davon abzusehen, diese Gebäude und das sie umgebende Gebiet für militärische Zwecke zu benutzen, und eine Sonderregelung für ihre Kontrolle anzunehmen.“

¹⁰ KARL VON CLAUSEWITZ: *A háborúról*. [Über den Krieg]. Zrínyi Kiadó, Budapest, 1962 (transl. Rétey Ferenc).

Mit dem Schutz dieser Werte wollte das Haager Recht den Zerstörungen Grenzen setzen. Die Zerstörung kultureller Werte diene keinesfalls irgendwelchen militärischen Notwendigkeiten bzw. können nicht als militärische Zielpunkte betrachtet werden. Nach dem Krieg wurden im Nürnberger Prozess erstmals Personen wegen „kultureller“ Kriegsverbrechen zur Rechenschaft gezogen. In Dresden wurden zahlreiche Kulturdenkmäler vernichtet, die entsprechend der Haager Richtlinien geschützt werden hätten müssen.

Luftangriffe auf Städte bei denen das gesamte bewohnte Gebiet als einheitlicher militärischer Zielpunkt betrachtet wurde, ohne gegen einzelne militärische Zielpunkte gesonderte Angriffe durchzuführen, werden als Gebiets- oder Flächenbombardierung genannt. Diese Art der Kriegsführung widerspricht dem schon erwähnten Verbot der Angriffe ohne Unterscheidung.

Es war eine der grössten Aufgaben technische Lösungen für Präzisions-Bombardierungen zu finden. Zunächst wurden die Angriffe bei Tageslicht geflogen, was jedoch für die Piloten sehr gefährlich war, denn die deutsche Luftabwehr konnte ihnen sehr effektiv.

So begann man die Angriffe nachts zu fliegen, was aber wiederum grosse Anforderungen an die Navigationssysteme stellte und wie kann man Präzisions-Bombardierungen durchführen.

Auf diese Problem scheint zwei Lösung zu sein.

- Es waren technische Hilfsmittel notwendig, wie zb. eine Radionavigation;
- Oder sogenannte Pathfinder, „Aufklärer“ mussten eingesetzt werden;
- Diese Aufklärer mussten zunächst die Zielpunkte finden und markieren.

In Falle Dresdens war das ein einsatzfähiges Kampfmittel.

Rechtswidrige Kriegsführung

1942 wurde ein Bericht zum „strategische Bombing“ mit dem Titel „Bombardierung (Flächenangriffe) gegen der deutsche Städte erstellt.“ In diesem Bericht hat man eine merkwürdige Theorie entwickelt. Die deutschen Städte müssen in mehreren Wellen bombardiert werden. Die ersten Staffeln werfen kleinere Bomben, die dann kleinere lokale Feuer verursachen und so als „Wegweiser“ für die folgenden Staffeln dienen, die dann eine gewaltige Bombenlast abwerfen.

Die Wirkung ist dann am effektivsten, wenn in dicht bebauten zb. Arbeitervierteln auf viele Häuser der Feuersturm übergreifen kann und dadurch auch komplette Strassenzüge zerstört werden.

Während der zweiten Angriffswelle auf Dresden wurden auf die Strassen der Stadt Phosphor-Bomben geworfen, also eine mit dieser Chemikalie bestückte Bombe, die durch die guten Brandeigenschaften des Phosphors nutzte. Phosphor ist ein chemisches Element, das in verschiedenen Formen existiert. Der hier in Frage stehende sogenannte weiße Phosphor ist eine giftige,

wachsartige gelbliche Masse, die sehr schnell reagiert, die der Luft ausgesetzt, sofort zu oxydieren beginnt, indem sie abbrennt. Weißer Phosphor muss deshalb in Wasser, luftabgeschlossen aufbewahrt werden. Flüssig wird er durch Verbindung mit Schwefel.

Zum Standardrepertoire in Erzählungen und gedruckten Berichten gehört die nicht auszurottende Behauptung, die britischen Bomber hätten mit (abgeregnetem) Phosphor die deutschen Städte in Brand gesetzt, so auch in Dresden. Dort wird sogar erzählt, selbst die Elbe hätte dadurch gebrannt. Ein Abregnen einer solchen wäre schon allein deshalb unsinnig gewesen, weil sie während des Herabfallens aus großer Höhe bereits abgebrannt am Boden angekommen wäre. Ein Phosphorregen hätte zudem eigene, tiefergestaffelte Flugzeuge beim Durchfliegen gefährdet. Hinzugekommen wären auch die technischen Schwierigkeiten der Handhabung und die Gefährlichkeit des Transportes in den Flugzeugen. Tatsächlich eingesetzt wurde Phosphor als Zündmittel in den vielerwähnten Brandkanistern der frühen Kriegsjahre, die RAF aber bald wieder aus dem Einsatz nahm, weil sie sich nicht bewährten, und dann in Phosphorbrandbomben zu 30 lb (14 kg), die vor allem in den mittleren Kriegsjahren, kaum noch gegen Kriegsende eingesetzt wurden. In diesen Bomben wurden 625 Gramm Phosphor den 2 975 Gramm Brandmasse aus Kautschuk und Rohbenzol als Zündmittel zugesetzt. Hier wirkte er folgendermaßen:

Was das Bomber Command in Dresden tatsächlich abwarf, waren statt dessen mehrere hunderttausend Stabbrandbomben zu 4 lb (1,8 kg), deren Füllung aus einem Pulver aus Aluminium und Eisenoxyd bestand (auch zu autogenem Schweißen benutzt), und das hell abbrennt. Einzeln waren diese kleinen Bomben leicht zu löschen, aber in der Masse auf intakte, gut brennbare Stadtgebiete abgeworfen, verursachten sie furchtbare Katastrophen. In dem bis dahin noch intakten barocken Dresden mit seinen großen Mengen an verbaulichem altem und trockenem Holz riefen sie Zehntausende von kleinen Brandherden hervor, die während des noch laufenden Angriffs in der Entstehung nicht bekämpft wurden, sich deshalb schnell zu größeren zusammenschlossen und schließlich schon nach dem ersten Nachtangriff den Feuersturm auslösten. Ein Abwurf von Phosphor, um die Katastrophe auszulösen, war nicht erforderlich, die Stabbrandbomben waren durch ihre Menge viel wirkungsvoller.

Die so entstandenen Feuer verursachten durch ihren Sauerstoffbedarf einen grossen Zug der bis zum sogenannten Feuersturm sich entwickelte. Die sich so von Haus zu Haus ausbreitenden Feuer verbrauchten unterhalb einer gewissen Höhe alles Sauerstoff. In diesem Inferno verbrannten die Menschen oder, die sich in Schutzräume und Keller zurückziehenden, erstickten des Sauerstoffmangels wegen.

Die Alliierten vertraten die Auffassung, dass diese Methode der Bombardierung schnell, effektiv und präzise ist und für das Erreichen der gestellten Ziele die geeignetste ist.

Die Bombardements mit militärischen Notwendigkeiten, was die Vernichtung der Industrieeinrichtungen des Gegners umfasste, die Demoralisierung der Bevölkerung oder einfach nur eine Antwort auf die früher gesehenen Kriegsverbrechen des Gegners gewesen wäre, war schon eine hinlänglich ausreichende Begründungen.

Rechtswidrige Kriegsmittel

Der Nürnberger Prozess befasste sich in keiner Weise mit der Frage der Flächenbombardierungen. Das damit im Zusammenhang eine Verletzung des Haager Rechts einherging ist unbestreitbar, denn in diesem Feuersturm war es unmöglich militärische Ziele von zivilen Zielen zu unterscheiden.

Angriffe auf militärische Zielpunkte und deren umsichtige Auswahl, war mit Sicherheit nicht in den Planungen zu diesem Angriff durch die verantwortliche militärische Führung einbegriffen und durch die Angriffsmethode von vorn herein unmöglich.

Die eingesetzten Waffen, mit den oben beschriebenen Eigenschaften und ihrer ausserordentlichen Zerstörungskraft, in verhältnismässig kurzer Zeit grosse Vernichtung an Menschen und Gebäuden zu verursachen, werden als Massenvernichtungswaffen qualifiziert.¹¹ Dazu gehören die Atomwaffen, biologische Waffen, Chemiewaffen und Brandwaffen. Die in Dresden eingesetzten Bomben sind zu den Brandwaffen zu rechnen.

Haager Landkriegsordnung

Artikel 23: „Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt: a) Die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen“

Das Humanitäre Recht bestimmt folgendes: „...Unter allen Umständen ist verboten die Zivilbevölkerung, als solche die Zivilpersonen oder zivile Güter mit Brandwaffen an zu greifen.“ Militärische Zielpunkte – wenn diese sich in Ballungszentren der Zivilbevölkerung befinden (Städte, Flüchtlingslager) mit aus der Luft eingesetzten Brandwaffen anzugreifen, ist verboten. Militärische Zielpunkte können dann mit Brandwaffen angegriffen werden, wenn die Zivilbevölkerung in diesen Ballungsraum ausreichend abgesondert werden kann, bei Luftangriffen ausserhalb dieses Raumes ist.

Rechtswidriger Tiefflug

Um den Angriff, bzw. die Art der Kriegsführung beurteilen zu können müssen wir die dritte Angriffswelle der Alliierten Bomberstaffeln analysieren.

¹¹ DR. ALMÁSI FERENC: *A hadijogról* [Über das Kriegsrecht]. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1990, Seite 76.

Menschen, die aus dem Brandgebiet flüchteten und auf den Elbwiesen und im Großen Garten Zuflucht suchten, wurden sowohl nachts und auch vor allem am Tage durch Tiefflieger angegriffen und mit Bordwaffen beschossen.

Es ist verboten die Zivilbevölkerung, wie auch einzelne Zivilpersonen anzugreifen. Verboten sind alle Gewaltaktionen oder deren Androhung, die Zivilbevölkerung in Angst und Panik versetzen.

Die Beurteilung von Kriegsverbrechen, in Hinsicht auf die Möglichkeit deren juristischer Aufarbeitung nach dem 2. Weltkrieg

Während des Nürnberger Prozesses zwischen 1945–46 wurden die Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achsenmächte zur Verantwortung gezogen. In der Geschichte des Internationalen Rechts kam es zum erstenmal zur Verfolgung von während des Krieges begangener Rechtsbrüche durch einen internationalen Gerichtshof. Der Nürnberger Gerichtshof führte die Anklage gegen die Hauptkriegsverbrecher im Namen von 23 Staaten, wobei die Vergehen nicht mit einem konkret bestimmbar geographischen Ort im Zusammenhang stehen.

Entsprechend des am 8. August 1945 unterzeichneten Londoner Übereinkommen zur Schaffung eines internationalen Militärgerichtshofes werden vier Ankläger bestellt, die jeweils die vier Siegermächte, die USA, die Sowjetunion, Grossbritaniens und Frankreich delegierten. Grundlage für das Verfahrensordnung des Gerichtshofes bildet der Artikel Nr.6 des Grundlagendokuments, das festlegte, welche Verbrechen der Achsenmächte zur Verhandlungen kommen. Das Grunddokument definiert drei Kategorien von völkerrechtlichen Delikten.

- Verbrechen gegen den Frieden.
- Kriegsverbrechen: entsprechen des Grundlagendokumentes handelt es sich hier um Vergehen gegen die Vereinbarung zur Kriegsführung oder des Gewohnheitsrechtes. Hierher gehören die ohne militärische Notwendigkeit begangenen unbegründete Zerstörungen.
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit: In diese Kategorie gehören die während des Krieges begangenen unbegründeten Gewalttaten gegen Zivilpersonen.

Die hier behandelten Verbrechenskategorien sind in den Grundlagendokument des Internationalen Gerichtshofes kodifiziert, allerdings im Nürnberger Prozess mit dem ausschliesslichen Zusatz, dass sie hier nur mit begangene Verbrechen der Achsenmächte im Zusammenhang stehen. Diese während des Nürnberger Prozesses gebrauchten Kategorien fanden Eingang in das internationale Rechtssystem zusammen mit den im Verfahren definierten Kriterien. Diese Kriterien führen uns zu der Feststellung, dass die in der Nürnberger

Anklageschrift als Verbrechen gegen das internationale Recht definierten Vergehen, zumindest teilweise bezüglich der Kriegsverbrechen, auch für die Aktionen der Alliierten begründete zutreffend sind. Das bedeutet nicht, dass kann es nicht bedeuten, dass die in Nürnberg sanktionierten Verbrechen der Achsenmächte in ihrer Tragweite geschmälert werden, nur ist auch eine gewisse einseitige Rechtsanwendung seitens der Alliierten Siegermächte nicht zu verkennen. Die Frage muss erlaubt sein, warum nicht die durch den Internationalen Militärgerichtshof gebrauchten internationalen Verbrechen-kategorien, die heute als Grundlagen der internationalen Gerichtsbarkeit dienen, im Sinne allgemeiner Kategorien, unabhängig davon ob sie auf Sieger oder Verlierer bezogen werden.

Jackson, der amerikanische Chefankläger bezeichnet die Situation so: „Leider sind die zur Anklage gebrachten Verbrechen so geartet, dass sie durch die Siegermächte zur Anklage gebracht werden und die Verlierermächte von ihnen verurteilt werden müssen... Entweder verurteilen die Sieger, oder man verlässt sich auf die Besiegten, dass sie über sich selbst ein Urteil spricht... Die Deutschen zeigten uns die Grausamkeiten der modernen Kriegsführung, aber die Ruinen vom Rhein bis zur Donau, zeigen auch dass wir gemeinsam mit unseren Verbündeten keine dummen Schüler waren“. „Wenn man sich auf einen Krieg einlässt, bedeutet das dass man Verbrechen begeht. Ein wirklicher Verteidigungskrieg ist natürlich ein gerechter Krieg und jene, die diesen Krieg führen sind werden von aller Verantwortlichkeit befreit. Aber verbrecherische Aktionen an sich, können nicht damit entschuldigt werden, in dem jene, die sie begangen haben im Krieg standen, wenn der Krieg an sich unrechtmässig ist.“

Die Rechtsgrundlage des Nürnberger Prozesses

Die juristischen Grundlagen der Anklage waren:

Französische Anklageschrift: „Die deutsche Führung begingen methodisch Vergehen, die den Bruch des internationalen Rechts bedeuteten, Verletzung der Haager Konventionen waren und im Widerspruch zu den allgemeinen Prinzipien der Strafgesetzgebung zivilisierter Nationen standen und als Kriegsverbrechen zu bewerten sind und die hier zur Anklage kommen.“

Die sowjetische Anklageschrift: „...der zwischen den Staaten geschlossene Vertrag¹² ist unbedingte und ausreichende juristische Grundlage zur internationalen Rechtssprechung durch die Tätigkeit der durch die Staaten geschaffenen Organe... Untrennbarer Bestandteil der Vereinbarung bildet das Grundlagendokument des Internationale Militärgerichtshof, das auf diese weise

¹² Londoner Statut über die Aufstellung des Internationalen Militärgerichtshofes 1945

als unbedingtes und ausreichendes Gesetz zu betrachten ist und als Prozessrechtsgrundlage gegen die Hauptangeklagten dient.”¹³

„Die Internationale Strafrechtliche Vereinigung fasste 1929 auf ihren Bukarester Kongress den Beschluss, der die Notwendigkeit zur Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit anerkannte zur Feststellung staatlicher und persönlicher Verantwortlichkeit im Falle von Aggressionshandlungen.”¹⁴

Diese internationalen Vereinbarungen, die gesondert mit dem Ziel vereinbart wurden, die Gesetze zur Kriegsführung zu fixieren, besagen auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit im Falle der Verletzung dieser Gesetze und Regeln.

Artikel 56. der Haager Konventionen von 1907 besagt: ...Jede Beschlagnahme, jede absichtliche Zerstörung oder Beschädigung von derartigen Anlagen, von geschichtlichen Denkmälern oder von Werken der Kunst und Wissenschaft ist untersagt und soll geahndet werden”¹⁵

Die Haager Konvention verbietet nicht nur die Verletzung der Regeln der Kriegsführung, sondern ausserdem bestimmt auch, dass die Verletzung der Regeln auch zu „Verfolgen” ist, oder strafrechtliche Verantwortlichkeit nach sich zieht.

Das Genfer Abkommen von 1929, Artikel 29. besagt deutlich: ...Dass die hohen vertragsschliessenden Regierungen, derer Strafrechtsgesetzgebung lückenhaft ist... entsprechende Schritte einzuleiten haben oder durch ihren gesetzgebenden Gremien solche notwendigen Vorschriften zu schaffen, die es ermöglichen, dass im Kriegsfall alles der Strafverfolgung unterliegt, was den Vorschriften der Vereinbarung widersprechende Handlungen betrifft.

Die Beschlüsse der Washingtoner Konferenz über Waffenbeschränkungen, Artikel 3. besagen: Die vertragsschliessenden Mächte sind von dem Wunsche geleitet, den Vollzug der verabschiedeten Gesetze zu gewährleisten, ...besagt, dass gleich in welcher Macht Dienst Personen stehen, sind bei Verletzung der Regeln, unabhängig, ob die Person Regierungsämter begleitet oder Untergeordneter ist, gilt als Verletzter der Gesetze zur Kriegsführung und vor zivile oder Militärgerichte gestellt werden kann.

So sind entsprechend der Gebote der Haager und Genfer Vereinbarungen, sowie in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Washingtoner Konferenz, ist die strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen der Kriegsführung und dessen Gewohnheitsrechtes nicht nur möglich, sondern Pflicht.

„Das Grundlagendokument, Artikel 6. Punkt „b” des Internationalen Militärgerichtshofes, der sich mit Kriegsverbrechen beschäftigt, umreisst und begründet diese Prinzipien und Regeln, die schon früher gefassten internationalen Vereinbarungen beinhalteten.”

¹³ *A nürnbergi per vádbeszédei* [Die Anklagerede des Nürnberger Prozesses]. Szikra Könyvkiadó, Budapest, 1955, Seite 160.

¹⁴ Loc. cit. Seite 161.

¹⁵ HINZ/RAUCH: op. cit. Seite 18

Schlussbemerkung

Auf Grundlage der präzisen Regeln des internationalen Rechts wurden die Hauptschuldigen der Achsenmächte durch den Nürnberger Gerichtshof schuldig gesprochen. Jedoch hätten solche detaillierten Analysen und gesammelten Bestimmungen auch eine Rechtsgrundlage geboten und bieten sie immer noch zur Durchführung eines Verfahrens gegenüber jedem Vertreter irgend einer Macht. Nach Beendigung des Nürnberger Prozesses war Jackson der Meinung, keine weiteren Prozesse der Nürnberger Form durch zu führen.

Während des Nürnberger Prozesses bemerkte Jackson, der Chefankläger der USA, in seiner Eröffnungsanklagerede: „Ich möchte aufzeigen, dass diese Gesetze (Grundlagendokument) jetzt zunächst gegen den deutschen Aggressor angewendet wird, wenn es aber wirklich heilsamen Zielen dienen soll, muss jeder Aggressor, gleich welcher Nation, einschliesslich derer die jetzt als Ankläger in diesem Prozess auftreten, mit diesem verurteilt werden können.“¹⁶

Literaturverzeichnis

- A nürnbergi per vádbeszédei [Anklagerede des Nürnberger Prozesses]. Szikra Könyvkiadó, Budapest, 1955.
- Dahm–Delbrück–Wolfrum: Völkerrecht. De Gruyter Recht, Berlin, 2002.
- De Gruyter Recht. Berlin, 2002.
- Documents on the laws of war [Dokumenten des Kriegsrechts]. (Edited by Adam Roberts, Richard Guelff), Clarendon Press, Oxford, 1982.
- Dr. Herczegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái. [Die Entwicklung und die heutige Probleme des humanitären Völkerrechts]. KJK, Budapest, 1981.
- Dr. Almási Ferenc: A hadijogról. [Über das Kriegsrecht]. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1990.
- Dresden; Erich Fritzsche, Paul Beyer; Leipzig Brockhaus, cop.1971.
- Georg Dahm, Jost Delbrück, Rüdiger Wolfrum: Völkerrecht; Band I/2–3.
- Háborús bűnök. [Kriegsverbrechen]. Zrínyi Kiadó, Budapest 2002, (hrsg. Roy Gutman, David Rieff).
- Hinz/Rauch: Kriegsvölkerrecht. Carl Heymanns Verlag KG, 1984

¹⁶ A nürnbergi per vádbeszédei [Die Anklagerede des Nürnberger Prozesses]. Op. cit. Seite 15.

How does law protect in war? [Wie schützt das Recht in dem Krieg?] von Marco Sassoli, Antoine A. Bouvier; International Committee of the Red Cross, Geneva 1999.

Nagy Károly: Nemzetközi jog. [Das Völkerrecht]. Püski Kiadó, Budapest, 1999.

Seydewitz, Max: Die unbesiegbare Stadt. Zerstörung und Neuaufbau von Dresden; Leipzig Brockhaus, 1983.

Internetseiten

http://bombing_of_Dresden.networklive.org

http://www.johnnicol.com/war_in_the_gulf.html

SCHIFFNER IMOLA

A GYŐZTESEK NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNYEI (A drezdai bombázás jogi értékelése)

(Összefoglalás)

1945. február 13-án a szövetségesek porig bombázták Drezda városát. Az eltelt években a bombázás ténye mind a történészek, mind a jogászok körében folyamatos vita tárgya volt.

Történt-e nemzetközi jogsértés vagy a bombázás stratégiai szempontból igazolhatónak tekinthető?

Dolgozatomban megpróbáltam a tények ismertetésével felvázolni az események menetét és a vonatkozó nemzetközi szerződések illetve szokásjog tanulmányozásával értékelni az a szövetségesek támadását.

Az 1899-es és 1907-es Hágai Egyezmények elegendő alapot szolgáltatottak a jogi értékeléshez.

A tiltott hadviselési módok és eszközök felsorolásával illetve a konkrét bűncselekményi tényállásnak minősülő esetek kodifikálásával a drezdai bombázás nemzetközi jogi szempontból egyértelműen háborús bűncselekménynek minősül, azonban a II. világháborút követő büntetőjogi felelősségre vonás során kizárólag a tengelyhatalmak által elkövetett cselekmények kerültek értékelésre.

A nürnbergi perben a győztes hatalmak azonban olyan nemzetközi kategóriákat határoztak meg, melyek a jelenleg fennálló nemzetközi büntetőbíráskodás jogi alapjaként is szolgálnak.

A Nemzetközi Büntetőbíróság – melynek Statutumát 1998-ban fogadták el – azzal a céllal jött létre, hogy a nemzetközi bűncselekményekért való felelősséget univerzálissá tegye és bármely állam által elkövetett háborús bűncselekmények esetén jogi felelősségre vonás történjen.

SZAJBÉLY KATALIN

A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében

Magyarországon a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos alapokon nyugszik: az Alkotmány 70/A. §-a rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az (1) bekezdés tilt mindennemű hátrányos megkülönböztetést az emberi és állampolgári jogok vonatkozásában, a (2) bekezdés értelmében pedig a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Ezen alkotmányos rendelkezéseket az Alkotmánybíróság értelmezte, azok jelentését pontosítva, esetenként tágítva. Néhány ágazati jogszabályban is helyet kapott a hátrányos megkülönböztetés tilalma, azonban igen véletlenszerűen, ad hoc-jelleggel. E jogi helyzetben érte Magyarországot a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód biztosításáról szóló Irányelv¹ által előírt jogharmonizációs kötelezettség. Az Irányelv a tagállamok számára 2003. július 9-ét jelölte meg határidőül a benne foglalt rendelkezések végrehajtására, míg a csatlakozó országoknak a csatlakozás időpontjáig kellett teljesíteniük jogharmonizációs kötelezettségüket.

A 2000/43/EK Irányelv kihívásai nem érték készületlenül Magyarországot – az Európai Unió Bizottsága a csatlakozást megelőző országjelentéseiben rendre felhívta hazánk figyelmét a cigányság helyzetére, illetve az őket érő faji diszkrimináció orvoslására, és ennek érdekében számos állami kezdeményezés is megindult, több-kevesebb sikerrel.

Az antidiszkriminációs szabályozás, csakúgy, mint a pozitív intézkedések legfőbb célcsoportja tehát a cigány kisebbség. A következőkben először áttekintem a magyarországi cigányság helyzetét, majd megvizsgálom a faji diszkriminációra vonatkozó jogi szabályozást.²

¹ Faji és etnikai hovatartozástól függetlenül a személyek közötti egyenlő elbánás elvének megvalósításáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK Tanácsi irányelv – www.europa.eu.int

² A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedésekre területi okokból nem áll módomban kitérni.

I. A faji diszkrimináció potenciális áldozatai – a cigány kisebbség

1. Módszertani problémák

„A magyarországi romák társadalmi integrációjának bármينű megközelítése újra és újra rávilágít az etnikai alapú statisztikák módszertani problematikájára: nem tudjuk, hány roma él Magyarországon.”³

A magyarországi roma népesség lélekszáma a becslések szerint mintegy 500.000 fő.⁴ E szám azonban csupán hozzávetőleges: Kemény István és Janky Béla 2003-ban végzett kutatásának megállapításai szerint 2003-ban 520.000 és 650.000 fő között volt a romák létszáma.⁵ A 2001-es népszámlálás során azonban, amikor a kutatások 550–570.000-re becsülték a magyarországi cigány népesség létszámát, mindössze 189.984 ember vallotta magát cigánynak.⁶ Egyes kisebbségi szervezetek pedig egymillióra teszik a cigányság létszámát Magyarországon.⁷

A cigányság létszámára vonatkozó adatok bizonytalansága részben a jogi szabályozásból, részben pedig a cigány identitást övező sajátos körülményekből ered.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra ... vonatkozó ... személyes adat” [2. § (2) bek. a) pont]. A szenzitiv adatok kezelése szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges, így különleges adatokat csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, valamint ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli [3. § (2) bek.]. A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez” [2. § (6) bek.]. A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek lennie. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rögzíti az identitásvállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki nem kötelezhető” [7. § (1) bek.]. Kimondja azonban a törvény, hogy a kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy „kisebbséghez tartozását az

³ Forray R. Katalin – Mohácsi Erzsébet (szerk.): *Esélyek és korlátok: A magyarországi cigány közösség az ezredfordulón.* – <http://nti.btk.pte.hu/rom/dok/Komp.pdf>

⁴ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 5. p.

⁵ KEMÉNY ISTVÁN – JANKY BÉLA: *A 2003. évi cigány felmérésről.* In Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések.* MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003, 7. p.

⁶ KEMÉNY – JANKY: i. m. 22. p.

⁷ Hátteranyag. *A hosszú távú stratégia illeszkedése a társadalmi folyamatokba.* – *A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája.* – www.romaweb.hu

országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa” (8. §). E rendelkezések alapján a kisebbségi biztos leszögezi, hogy „az állam nem jogosult – különösen az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait.”⁸ *Egy anonim, statisztikai célokat és állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább nem, mivel az adatgyűjtés az egyenlőség Alkotmányban rögzített alapjogának érvényesítését szolgálná, így az adatgyűjtéshez csupán törvényi felhatalmazásra lenne szükség.*⁹

A cigány identitás népszámlálás során történő bevallását problematikusá teszi, hogy nem nemzeti, hanem etnikai kisebbségről van szó, így arra a kérdésre, hogy milyen nemzetiségűnek vallják magukat, a magukat cigánynak tartó, magyar nemzetiségű személyek sem feltétlenül adják a „cigány” – választ. Kemény István és Janky Béla hívják fel a figyelmet arra, hogy ez az eltérés nem feltétlenül a cigány identitás megtagadását, hanem inkább a kettős identitást jelenti: magukat magyar nemzetiségűnek vallva elfogadják cigány származásukat.¹⁰ A cigány identitás specifikuma a társadalomtudományok általánosan elfogadott megállapítása szerint az, hogy „a cigányság nem homogén etnikum, ahogy a cigány kultúra, életmód és identitás sem történelem feletti, állandó és körülhatárolható fogalom.”¹¹ Emellett sajátossá teszi a helyzetet a cigány identitás stigmatizációja, a társadalom előítéleteinek visszatartó ereje. A probléma másik oldala viszont az, hogy az előítéletek, a diszkrimináció önmeghatározástól függetlenül jelen vannak, azaz alapvetően nagyobb, illetve részben más csoportról beszélünk akkor, amikor a diszkriminált személyekre gondolunk, mint amikor a magukat romának valló, esetleg a kultúra és nyelv iránt is elkötelezett személyekről beszélünk. A cigányság „köztudottan rendelkezik olyan külső megkülönböztető jegyekkel, amelyek megléte az identitás vállalásának eleve egyfajta „természetes” korlátját jelenti (...) szociálpszichológiai értelemben az minősül romának, akit ebbe a csoportba sorolnak, és ekként kezelnek.”¹²

Arra, hogy mekkora lehet az eltérés az önbesorolás és a többségi társadalom ítélete között, Neményi Mária kutatása világít rá.¹³ A kutatás során mintegy háromszáz, az adott körzethez tartozó védőnő által cigányként minősített családot kérdeztek meg saját és gyermekük etnikai hovatartozásáról. Az önbesorolás 40 %-ban nem egyezett meg a védőnő ítéletével, a kérdésre adott válaszok ez esetben is

⁸ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2004. évi tevékenységéről. Országgyűlési Hivatala (Felelős kiadó Dr. Kaltenbach Jenő) 2005, – www.obh.hu (a továbbiakban: Beszámoló 2004).

⁹ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a privacy fogalma*. 2004. márc. (kézirat) – Hivatkozik rá LILLA FARKAS: *The Monkey That Does Not See*. In *Roma Rights Quarterly* 2/2004, – www.errc.org

¹⁰ KEMÉNY – JANKY: i. m. 24–25. p.

¹¹ JÓRI ANDRÁS – ZOMBOR FERENC: Nyilván tartanak. A cigány szó emberi jogi vonatkozásai. In *Fundamentum*, 1–2/1998, 57. p.

¹² Beszámoló 2004.

¹³ NEMÉNYI MÁRIA: Identitás vagy stigma? In *Élet és irodalom*, 42/2000 (okt. 20.) 8–9. p.

a probléma, azaz a nemzetiség, állampolgárság, etnikai identitás elhatárolásából és a cigányság stigmatiként való megítéléséből adódó összetettségét bizonyították.

A megfelelő adatok hiánya nem csupán a roma közösség létszámának megállapítását teszi lehetetlenné, hanem annak feltérképezését is, hogy ténylegesen milyen helyzetben vannak a romák az egyes életviszonyok tekintetében. Így a helyzetük javítására irányuló hatékony intézkedések kidolgozása is szinte lehetetlenné válik. Az adatok hiánya illetve a jogi helyzet megszorító volta igen sajátos megoldásokat eredményez a gyakorlatban. Így például a munkaügyi központok célzott állami forrásokat kapnak a romák munkaerő-piaci integrációjának elősegítésére, miközben mind a foglalkoztatottak, mind pedig a munkanélküliek etnikai hovatartozásának nyilvántartása tilos a számukra.¹⁴

Az említett bizonytalanságok tudomásulvételével és az azokból adódó általánosításokat szem előtt tartva érdemes röviden áttekinteni, hogy milyen mutatókkal rendelkeznek, milyen körülmények között élnek a magyarországi cigánysághoz tartozó személyek.

2. A cigányság helyzete – tények és becslések

A magyarországi romák három főbb csoportra tagolódnak: a beás, az oláh és a magyar cigányok (romungrók) csoportjára. Anyanyelvük alapján 2003-as adatok alapján 86,9 %-uk romungró, azaz magyar anyanyelvű, míg beás anyanyelvű a magyarországi cigányság 4,6 %-a. Lovári a nyelve a cigányság 7,7 %-nak.¹⁵ A cigányság 30,8 %-a él az északi régióban, 19,4 %-a a keleti régióban, 10,5 %-uk az alföldi régióban, 17,3 %-uk a Budapest iparvidéken, 18,1 %-uk Dél-Dunántúlon, 3,9 %-uk pedig Nyugat-Dunántúlon.¹⁶

„A cigányság legtöbb csoportjának életét elsősorban a hiány jellemzi, a megfelelő kereset és jövedelem, a jó lakás, a kielégítő ruházkodás és étkezés, az egészséges ivóvíz, az iskolázottság, a nem cigányokkal való versenyképesség hiánya.”¹⁷ Az ECRI Magyarországról készített 3. jelentésében is felhívja a figyelmet arra, hogy változatlanul széles körű diszkrimináció tapasztalható a romákkal szemben, különösen a közszolgáltatások, a lakhatás, a foglalkoztatás, az árukhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az oktatás valamint az egészségügy terén.¹⁸

A cigányság esélyeit hosszú távon blokkolja az őket sújtó oktatási hátrány. Az oktatási hátrány a 70-es években már az általános iskola szintjén jelentkezett: Ke-

¹⁴ FERENC BABUSIK: Legitimacy, Statistics and Research Methodology – Who is Romani in Hungary Today and What Are We (Not) Allowed to Know About Roma. In *Roma Rights Quarterly*, 2/2004. – www.errc.org

¹⁵ KEMÉNY – JANKY: i. m. 19. p.

¹⁶ KEMÉNY – JANKY: i. m. 9. p.

¹⁷ Kemény István gondolatát idézi PUPORKA LAJOS – ZÁDORI ZSOLT: *A magyarországi romák egészségi állapota*. Roma sajtóközpont, Budapest 1998 – <http://lnweb18.worldbank.Roma.org>

¹⁸ ECRI Third Report on Hungary. CRI (2004) 25 Adopted on 5. December 2003 and made public on 8. June 2004, p. 20. (a továbbiakban: ECRI 3).

mény István kutatása szerint az akkori 20–24 éves korosztály egynegyede végezte el az általános iskolát.¹⁹

1971-ben a cigány fiatalok 73–74 %-a analfabéta volt.²⁰ A 90-es években a tendencia megváltozott: ekkor általában a cigány gyerekek is elvégezték az általános iskolát. A többségi társadalomhoz viszonyított szakadék viszont tovább nőtt: a középiskolai továbbtanulás esélyei alig javultak – a szakmunkásképző intézmények kivételével, amelyek viszont nem adnak piacképes végzettséget.²¹ Napjainkban a becslések szerint a roma gyerekek 33 %-a kerül be a középfokú oktatásba, azonban kevesebb, mint 1 %-uk szerez felsőfokú végzettséget.²²

Az említett tendenciákért nagy részben a cigány gyermekeket sújtó szegregáció felelős. Az ezredfordulón mintegy 3500 általános iskolában 6–700 szegregált roma osztály volt, ami azt jelenti, hogy a 6–14 év közötti roma gyerekek egyharmada roma többségű osztályba jár.²³ A szegregáció minőségi mutatókban is megnyilvánul: azokban az iskolákban, ahol magas a cigány tanulók aránya, a pedagógusok 30 %-nak nincs végzettsége, 60 %-uk pedig nem a végzettségének megfelelő tantárgyat tanítja.²⁴ Az elkülönítés legkegyetlenebb formája a roma gyerekek speciális, értelmi sérült gyerekek oktatását célzó iskolákba irányítása. A kisebbségi biztos 1998-as jelentésében megjelenő becslések szerint, a kisegítő iskolákban tanuló gyerekek fele roma származású.²⁵ Loss Sándor 1998-as kutatása szerint pedig Észak-Magyarországon a speciális iskolákba járó gyerekek 90 %-a roma.²⁶ A speciális iskolákban való tanulás gyakorlatilag lehetetlenné teszi a gyerekek számára a rendes oktatási rendszerbe történő visszacsatornázódást, hiszen ezekben az intézményekben az általában elvárt ismeretanyagnak csupán 4–26 %-át tanítják.²⁷

A lakhatás vonatkozásában is jellemző a szegregáció: 1994-ben a romák 60 %-a szegregált, 30 %-uk pedig homogén roma lakókörnyezetben élt.²⁸ Egy 2003-as felmérés szerint a cigány lakások 42 %-a a település szélén, 22 %-a pedig a település belsejében, de kizárólag vagy túlnyomóan cigány környezetben találha-

¹⁹ KEMÉNY ISTVÁN: A magyarországi cigányság helyzete (kézirat 1971) In *Periféria* (Budapest, Ariadné Alapítvány, 1997) 109–194. p. – Hivatkozik rá: Forray – Mohácsi: i. m. 14. p.

²⁰ Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák*. Press Publica, Budapest, 2000, 81. p.

²¹ Uo.

²² *Roma EDEM – Promotion of Roma/Traveller's Equal Treatment in Education and Employment – Partners Report – Hungary 2004* (kézirat) (a továbbiakban: *Partners Report*).

²³ *Partners Report*.

²⁴ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 26. p.

²⁵ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a cigány gyermekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálati jelentése. (*Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi tevékenységéről*. Országgyűlési Biztosok Hivatala Felelős kiadó: Dr. Kaltenbach Jenő) 2000, 4. melléklet – www.obh.hu

²⁶ LOSS SÁNDOR: *Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok hatásvizsgálata Borsod-Abauj-Zemplén megyében* (kézirat) 1998 – Hivatkozik rá *Esélyek és korlátok*. 23. p.

²⁷ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 23. p.

²⁸ Uo. 34. p.

tó.²⁹ A szegregáció kialakulhat spontán módon is: a romák gyakran előregedő aprófalvakban laknak, ahonnan még a jobb helyzetű cigány lakosok is menekülnek. Egy 2001-es kutatás hívja fel a figyelmet arra, hogy milyen szoros összefüggések vannak egy adott település mérete, gazdasági potenciálja, munkalehetőségei, valamint az ott élő cigány népesség száma, aránya és társadalmi-gazdasági helyzete között: minél rosszabb egy adott település helyzete, annál nagyobb arányban vannak jelen a nehéz körülmények között élő cigányok.³⁰ Így *a szegregáció társadalmi, gazdasági és szociális kérdésként is jelentkezik*. Sokszor a többségi lakosság, illetve a helyi hatóságok is szervesen közreműködnek az elkülönítésben.³¹

Jelentős különbségek vannak a lakásméretekben is: míg a romák 38,2 %-a lakik egy szobás lakásban, addig a magyar társadalom egészének 15,45 %-a.³² Egy, a Világbank megbízásából készített jelentés szerint a roma háztartások 54,9%-ban nincs meleg víz, 34,7 %-ban hideg víz sincs, 49,8 %-ban nincs megfelelő tisztálkodásra alkalmas helyiség, 50,1 %-ban pedig nincsen mellékhelyiség a lakásban.³³ Problémát jelent a lakások zsúfoltsága is: 1993-ben a magyar társadalom egészében átlagosan 2,8 fő élt egy háztartásban, a romák körében ez az arány 4,5 % volt.³⁴ Bár csökkenő tendenciát mutat a telepen élő romák száma, még mindig jellemző ez a probléma: míg 1971-ben a romák 66 %-a, 1994-ben 13,7 %-a élt telepen.³⁵ 2003-ban a cigány lakosság 6 %-a, azaz körülbelül 36.000 ember élt ilyen körülmények között.³⁶ Az ECRI felhívja a figyelmet arra, hogy aránytalanul sokszor kerül sor romák kilakoltatására.³⁷ A helyzet különösen súlyossá vált azóta, hogy 2000 májusa óta lehetőség van jogcím nélküli lakók azonnali hatályú kilakoltatására, fellebbezésre tekintet nélkül (1993. évi LXXVIII. törvény 90/A. §).

Szociológiai kutatások szerint a *foglalkoztatottság* terén is jelentős hátrányban vannak a romák.³⁸ Ez azonban nem volt mindig így: míg 1971-ben a teljes népesség körében a munkaképes korú férfiak 87%-a volt foglalkoztatott, a romák körében 85 %-os foglalkoztatottság volt a jellemző (nagyobb részük viszont időszaki

²⁹ A Magyar Köztársaság Kormánya – Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február–2005. február) – www.eselyegyenloseg.hu 99. p.

³⁰ BARANYI BÉLA – G. FEKETE ÉVA – KONCZ GÁBOR: A roma szegregáció kutatásának területi szempontjai a halmozottan hátrányos helyzetű Encsi és Sellyei-Siklói kistérségekben. In *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003, 103–124. p., 107–108. p.

³¹ Lásd A Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósának beszámolóit, pl. 2004-es beszámoló.

³² FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 35. p.

³³ *Partners Report*.

³⁴ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 37. p.

³⁵ Uo. 34. p.

³⁶ Jelentés a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről – *Beszámoló 2004*, 2. sz. melléklet

³⁷ ECRI 3. p. 21.

³⁸ A roma foglalkoztatottságról szóló adatok forrása HAVAS GÁBOR előadása, amely NEKI által szervezett „A roma munkavállalók jogainak védelme és az ehhez kapcsolódó társadalmi párbeszéd elcségitése” c. konferencián, 2004. június 8-án hangzott el.

foglalkoztatott volt). A romák a szocializmus időszakában főként a nagyvárosokban dolgoztak, jellemzően ingáztak vagy munkásszállásokon laktak.³⁹

A romák foglalkoztatottsága 1987 és 1993 között 55 %-kal csökkent, míg a teljes népesség körében ez az arány „csupán” 30 % volt. A foglalkoztatás elvesztésére több tényező is hatott, így az iskolázottság, a regionális különbségek (a romák jelentős része a keleti iparvidéken és az északi területeken él), és a regionális különbségekkel részben összefüggésben a foglalkoztatási ágazat (a válság az építőipart sújtotta a leginkább). Havas Gábor azonban felhívja a figyelmet arra, hogy mindezen tényezők figyelembe vételével a számítások szerint még mindig vagy egy jelentős hányada a munkanélküliségnek, amire kizárólag a diszkrimináció jelensége ad magyarázatot.

Igen sötét képet mutatnak a roma háztartások a munkával rendelkező családtagok szempontjából: a háztartások 62 %-ban egyetlen kereső sincs, 12 %-ban kevesebb családtagnak van, mint nincs munkája, 18 %-ban azonos a keresők és a nem keresők aránya, 8 %-ban pedig valamennyi családtag foglalkoztatott. Igen elgondolkodtató azonban, hogy csupán 2,5 %-os a jövedelemkülönbség azon családok között, ahol senki nem keres, illetve ahol valamennyi családtag keresőnek minősül. Fontos megjegyezni, hogy a többségi társadalom körében elterjedt közvélekedéssel szemben ma már kevésbé jellemző a nagycsaládok együttélése – a roma háztartások 62 %-át a nukleáris családok adják.⁴⁰

A fentiek fényében nem meglepő, hogy a romák 82 %-a a KSH által meghatározott hivatalos létminimum alatt él.⁴¹ Jellemző, hogy a mélyszegénység etnikai arcot ölt Magyarországon: a cigány családok 85 %-ára, míg a nem cigány családok 39 %-ára jellemző, hogy egy főre jutó havi jövedelmük nem éri el a nyugdíjminimumot.⁴²

A rossz lakásviszonyokkal és a szegénységgel szoros összefüggésben igen rosszak a romák egészségügyi mutatói is: a roma férfiak átlagosan 12,5 évvel, a roma nők pedig 11,5 évvel, más adatok szerint 10–15 évvel⁴³ élnek kevesebbet, mint a nem romák. Ennek oka lehet az is, hogy a romák rendszerint kimaradnak a preventív ellátásokból.⁴⁴

Aggodalomra ad okot a cigányság és az igazságszolgáltatás illetve rendőrség kapcsolata is. Az ECRI (Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága) is felhívja a figyelmet Magyarországról készített harmadik jelentésében, a romákkal való rendőri bánásmód aggasztó voltára.⁴⁵ Egy kutatásban a megkérdé-

³⁹ Kemény István (szerk.): i. m. 21. p.

⁴⁰ PUPORKA – ZÁDORI: i. m.

⁴¹ HAVAS GÁBOR: NEKI-előadás.

⁴² FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 45. p.

⁴³ PUPORKA – ZÁDORI: i. m.

⁴⁴ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 49–50. p.

⁴⁵ ECRI 3: 11. p.

zett rendőrök több, mint fele szerint a roma identitás kulcseleme a bűnözés, kétharmaduk szerint pedig a romákra jellemző a vérfertőzés.⁴⁶

A cigányságnak előítéletek teljes tárházával kell megküzdenie ma Magyarországon. Lázár Guy megállapítja, hogy a magyar társadalom romaképe erősen kötődik a társadalom önmagáról kialakított képéhez: negatív vonatkoztatási csoportnak minősülnek a romák, különösen a szorgalom, a becsületesség és az életvitelbeli kultúráltság vonatkozásában.⁴⁷ Szabó Ildikó és Örkény Antal 1996-os kutatása megállapította, hogy a tizenéves diákok egyértelműen a cigányokkal szemben a legelutasítottabbak.⁴⁸ Az előítéletek speciális válfaja, ami különösen megnehezíti a romák integrációját, az ún. kulturális rasszizmus: „Ma a romák „sajátos”, „eltérő”, speciális” kultúrájából fakadó különbségeket a médiától a pedagógusokon keresztül a kilakoltató polgármesterig mindenki egyfajta magyarázó érvként használja.”⁴⁹ A kisebbségi biztos 2004-es beszámolójában jelzi, hogy az „önhibás” szemlélet, az áldozatok (azaz az embertelen körülmények között élő romák) hibáztatása helyetükért ma is jellemző a társadalomban.

Füzesi Zsuzsa szociológus 2004-es, a cigánysággal kapcsolatos előítéleteket vizsgáló kutatásának egyik legfontosabb megállapítása, hogy míg a rendszerváltás óta látszólag csökkent ugyan az előítéletesség, azonban ez nem tényleges csökkenést, hanem csupán az előítéletek rejtetté válását jelenti. A kutatás szerint a romákkal szemben elfogadó a többségi társadalom 23 %-a, nyíltan rasszista 25 %, a többiek semlegesek, ami azt jelenti, hogy elutasítják a diszkriminációt, azonban ellenzik a romák kormányzati támogatását. Romákkal viszont csupán 10 % barátkozna. Nagyon fontos – és biztató –, hogy az elutasítás fordítottan arányos a romákkal való érintkezéssel – a legelutasítottabbak azok, akik gyakorlatilag nem találkoztak romákkal.⁵⁰

II. A magyar antidiszkriminációs szabályozás

Az Alkotmány 70/A. §-án nyugvó, az Alkotmánybíróság gyakorlata⁵¹ által pontosított, kiegészített diszkrimináció-tilalmat egészen 2003-ig ágazati jogszabályok közvetítették – meglehetősen hiányos és felemás módon – a gyakorlatba.⁵²

⁴⁶ CSEPELI GYÖRGY – ÖRKÉNY ANTAL – SZÉKELY MÁRIA: Szertelen módszerek. In *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997, – Hivatkozik rá Forray – Mohácsi: i. m. 52. p.

⁴⁷ LÁZÁR GUY: A felnőtt lakosság nemzeti identitása a kisebbségekhez való viszony tükrében. In Terestyényi Tamás (sorozatszerk.): *Többség-kisebbség*. Osiris Kiadó – MTA Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest, 1996, – Hivatkozik rá Forray – Mohácsi: i. m. 10. p.

⁴⁸ SZABÓ ILDIKÓ – ÖRKÉNY ANTAL: *Tizenévesek állampolgári kultúrája*. Minoritás Alapítvány, Budapest, 1998. p. 115. Hivatkozik rá Forray – Mohácsi: i. m. 11. p.

⁴⁹ FORRAY – MOHÁCSI: i. m. 52. p..

⁵⁰ *Régi és új előítéleteink: a társadalom egynegyede rasszista*. 2005. március 17. Kossuth Rádió – www.romapage.hu

⁵¹ Lásd többek között 9/1990 (IV. 25.) AB. határozat; 21/1990 (X. 4.) AB határozat; 61/1992 (XI. 20.) AB határozat; 74/1995 (XII. 15.) AB határozat; 35/1994 (V. 24.) AB határozat.

Az antidiszkriminációs joganyag hátterét adták, illetve adják továbbra is a hátrányos megkülönböztetés tilalmát általános illetve speciális jelleggel rögzítő nemzetközi egyezmények. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Magyarország a faji diszkriminációt tiltó számos nemzetközi egyezménynek részese, amelyekben foglaltakat köteles a belső jogba átültetni. Magyarország csatlakozott többek között az ENSZ Egyezségokmányaihoz,⁵³ a Faji Diszkrimináció Valamennyi Formáját Tiltó ENSZ-egyezményhez,⁵⁴ a Gyermekek Jogairól Szóló ENSZ-egyezményhez,⁵⁵ a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keret-egyezményhez,⁵⁶ a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához,⁵⁷ a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Valamennyi Formáját Tiltó Egyezményhez,⁵⁸ valamint részese az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Római Egyezménynek.⁵⁹ Aláírta, azonban nem ratifikálta az Egyezmény 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvét, amely a diszkrimináció-tilalom kiterjesztéséről szól.

1. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló törvény szabályozási koncepciója

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Ebtv.) 2003 decemberében fogadta el az Országgyűlés. A törvény 2004 januárjában lépett hatályba, az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős Hatóságra vonatkozó rendelkezései azonban csupán 2005. január 1.-től hatályosak.

A jogalkotó a törvény elfogadásával azt a megoldást választotta, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítésére irányuló valamennyi európai uniós követelménynek egységes, átfogó törvény megalkotásával tesz eleget. (Az Európai Unióban a diszkrimináció elleni küzdelem három modellje érvényesül párhuzamosan egymás mellett: a nemi diszkrimináció tilalma a foglalkoztatás, képzés és a szociális biztonság egyes aspektusai vonatkozásában; a faji diszkrimináció tilalma egy sor életviszony [foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem, szociális előnyök, egészségügyi ellátás, árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés,

⁵² Az ágazati szabályozás problémáiról lásd bővebben KÁDÁR ANDRÁS: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In *Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása*. Nemzetközi konferencia Budapest, 2001. december 6–7., Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002, 36. p.

⁵³ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) – 1976. évi 8. tvr.; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) – 1976. évi 9. tvr..

⁵⁴ 1969. évi 8. tvr.

⁵⁵ 1991. évi LXIV. törvény.

⁵⁶ 1999. évi XXXIV. törvény.

⁵⁷ 1990. évi XL. törvény.

⁵⁸ 1982. évi 10. tvr.

⁵⁹ 1993. évi XXXI. törvény.

lakhatás] vonatkozásában; valamint a vallás vagy más meggyőződés, életkor, fogyatékos-ság és szexuális orientáció alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a foglalkoztatás terén.⁶⁰) A jogalkotó, azáltal, hogy átfogó, azaz a hátrányos megkülönböztetést valamennyi okból és az élet valamennyi területén tiltó szabályozás mellett voksolt, részben túllépett a minimális uniós követelményeken.

A törvény magánjogi illetve közigazgatási jogi jellegű, azaz a jogalkotó nem a büntetőjog eszközeihez folyamodott a diszkrimináció felszámolása érdekében. A büntetőjog csupán a rasszista jellegű megnyilvánulások vonatkozásában kap jelentőséget – a magyar jog a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, azonban az ECRI ajánlásaiban foglaltakhoz képest⁶¹ szűkebb körben szankcionálja a rasszista motívumból elkövetett erőszakos cselekedeteket. A rasszista magatartások tilalma szerepel a Btk. több törvényi tényállásában is,⁶² nem önállóan, hanem súlyosan büntetendő bűncselekmények rész-cselekményeiként, motívumaként, illetve minősítő körülményként. Számos bűncselekménynél az „aljas indokból, illetve célból” való elkövetés – ami a rasszista indokot is tartalmazza –, minősített eset, azaz súlyosabban büntetendő. Abban az esetben, ha a Btk. maga nem tartalmazna ilyen típusú minősített esetet, a bíróság a büntetéskiszabás során figyelembe veheti a rasszista indítást, mint súlyosító körülményt. A magánjogi szabályozás mellett a jogalkotó érintetlenül hagyta a diszkriminatív magatartásokra vonatkozó szabálysértési tényállásokat,⁶³ és – ahogy Kádár András rámutat –, azok szerkezeti és terminológiai egységesítésével adós maradt.⁶⁴

2. A diszkrimináció alapja

A 2000/43/EK irányelv a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetést tiltja. Az Ebtv. *átfogó törvény* voltából adódóan a következő valós vagy vélt jellemzők alapján mondja ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, anyanyelv, fogyatékos-ság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony részmunkaidős jellege

⁶⁰ A foglalkoztatásban és a különböző szakmák gyakorlása során az egyenlő elbánásra vonatkozó általános keretrendszer felállításáról szóló november 27-i 2000/78/EK Tanácsi irányelv – www.europa.eu.int

⁶¹ General Policy Recommendation No.1: Combating racism, xenophobia, anisemitism and intolorance; General Policy Recommendation No.7. National legislation to combat racism and racial discrimination – www.coe.int

⁶² A Btk. tartalmaz a nemzeti, faji, etnikai, vallási csoport ellen irányuló bűncselekményeket: 155. § népi-irtás, 157. § apartheid, tiltja továbbá a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot 174/B §, és a közösség elleni izgatást: 269. §.

⁶³ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rend. Az egyes szabálysértésekről 93. § (munkavállaló hátrányos megkülönböztetése), 142. § (oktatási diszkrimináció).

⁶⁴ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: Diszkriminációellenes törvény: új intézmények a magyar jogrend-szerben. In *Belügyi Szemle*, 2–3/2004, 68. p.

illetve határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozás, egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző. Nagyon fontos, és *főként a bizonyításnál kiemelt jelentőséggel bír, hogy e tulajdonságok mind tényleges, mind vélt fennállásuk esetén megalapozhatják a hátrányos megkülönböztetést.* Az Irányelv a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetéssel szemben nyújt védelmet, az Ebtv. által védett okok közül elsődlegesen a következők lehetnek relevánsak ebből a szempontból: faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, a fentiek mellett az anyanyelv, a vallási meggyőződés, sőt a Magyarországi romák társadalmi helyzetét tekintetbe véve közvetett módon a társadalmi származás illetve vagyoni helyzet is számításba jöhet. Azt mondhatjuk tehát, hogy *a törvény széles védelmi köre tökéletesen alkalmas a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció lehetséges formáinak kiszűrésére.*

3. Tiltott magatartások

Az Irányelv szerint „az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.”⁶⁵ Megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, illetve a fenti magatartásokra adott utasítás is.⁶⁶ Tiltja a törvény továbbá a megtorlást is, erről azonban az Irányelv szerkezetét követve az eljárási rendelkezések körében lesz szó.

3.1. Közvetlen diszkrimináció

Az Irányelv szerint közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának.⁶⁷

A közvetlen diszkrimináció fogalmát egészen az Ebtv. elfogadásáig nem határozták meg a magyar jogrendben.⁶⁸ Az Ebtv. általános jelleggel definiálja a közvetlen hátrányos megkülönböztetést: így minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt (...) faji hovatartozása, bőrszíne, nemzetisége, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása, anyanyelve, vallási vagy világnézeti meggyőződése (...) miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.⁶⁹

A fenti fogalom azonban csupán a törvény 7. § (2) bekezdésében foglaltakkal együttesen értelmezve kap pontos tartalmat. Eszerint a „rendelkezés” mind maga-

⁶⁵ 2000/43/EK irányelv 2. cikk (1).

⁶⁶ 2000/43/EK irányelv 2. cikk (3), (4).

⁶⁷ 2000/43/EK irányelv 2. cikk.

⁶⁸ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2003. szeptember 1-től hatályos módosításában már megjelent „a közvetlen hátrányos megkülönböztetés” kifejezés, a törvény azonban nem adott általános fogalom-meghatározást, hanem speciálisan az oktatással kapcsolatban sorolta fel a közvetlen diszkriminációt megvalósító magatartásokat. [4. § (9) bek.]

⁶⁹ Ebtv. 8. cikk.

tartás, mind intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat lehet. Emellett a 7. § (2) bekezdés kimondja, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az adott rendelkezés, amennyiben annak tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal összefüggő, ésszerű indoka van. *Azaz – az Irányelvben foglaltakkal ellentétben – a magyar szabályozás közvetlen diszkrimináció esetén is biztosít kimentési lehetőséget.* Összhangban áll e megoldás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával, amely mind közvetlen, mind közvetett diszkrimináció esetén lehetővé teszi a kimentést: az eltérő bánásmód csupán akkor diszkriminatív, ha az ésszerű és tárgyilagos módon nem indokolható, azaz nincs legitim célja és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal.⁷⁰ Szintén összhangban áll a magyar szabályozás logikája az ECRI 7. számú általános politikai ajánlásában foglalt közvetlen diszkrimináció – fogalommal, amely szerint csupán abban az esetben valósul meg közvetlen diszkrimináció, ha az eltérő bánásmód nem igazolható objektív és ésszerű módon, azaz – az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatával egybecsengően – nincs legitim célja, és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal.⁷¹ A magyar törvény továbbá az egyes életviszonyok (foglalkoztatás, oktatás, képzés) vonatkozásában külön kimentési lehetőségeket is tartalmaz.⁷²

Az Irányelvnek azonban csupán két további, a közvetlen diszkrimináció fogalmához képest speciális rendelkezése tartalmaz kivételt a főszabály – azaz a közvetlen diszkrimináció kimenthetetlensége – alól. Az egyik ilyen kivétel a pozitív intézkedések lehetősége,⁷³ amelyek az egyik csoport előnyben részesítése révén implicit magukban hordják a másik csoport tagjainak akár közvetlen hátrányosabb kezelését. A másik, kevésbé általános jellegű kivételt a valódi és döntő foglalkoztatási követelmények fogalma jelenti. Az Irányelv 4. cikke szerint „a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az eltérő bánásmód, amely valamely faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó tulajdonságon alapul, nem jelent megkülönböztetést, amennyiben a vonatkozó konkrét foglalkoztatási tevékenység természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság valós és döntő foglalkoztatási követelménynek számít, feltéve, hogy a cél jogszerű, és a követelmény arányos.” A valódi és döntő foglalkoztatási követelmények fogalmát értelmezve azt mondhatjuk, hogy e megoldás gyakorlatilag az Emberi Jogi Bíróság által meghatározott jogszerűségi illetve arányossági kritériumokat alkalmazza, azonban csupán egyetlen jogterület, a foglalkoztatás vonatkozásában. Azaz a közvetlen diszkrimináció fogalma alól az uniós szabályozás szerint csupán a foglalkoztatási követelmények területén lehetséges kimentés jogszerű célra és a követelmények arányosságára hivatkozva, a tagállamok akaratának függvényében. (Pozitív intézkedésekre

⁷⁰ *Belgian Linguistic case*, 23. July 1968, para 10.; *Willis v the United Kingdom*, 11. June 2002 para 39; *Abdulaziz, Cabales et Balhaidali c. Royaume Uni* – Arrêt du 25. mai 1985 – www.coe.int

⁷¹ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination. (13. 12.2002.) – www.coe.int

⁷² Ebtv. 22. §, 28. §.

⁷³ 2000/43/EK Irányelv 5. cikk.

az Ebtv. is ad lehetőséget, illetve a valódi és döntő foglalkoztatási követelmények is megjelennek a törvény foglalkoztatással kapcsolatos rendelkezéseiben.⁷⁴⁾

Ezek szerint tehát *a magyar fogalom megengedőbb a közvetlen diszkriminációt potenciálisan megvalósító magatartásokkal szemben, mint ahogy azt az Irányelv megköveteli. Továbbá a tekintetben is az uniós szabályozás mércéje alatt marad az Ebtv. megoldása, hogy a potenciálisan kedvezőtlen bánásmódot („mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben (...) eljárának”, ahogy az Irányelv fogalmaz) nem vonja a tiltott magatartások körébe.*

A magyar szabályozás körét tágitja, hogy a közvetlen diszkrimináció mind egyének, mind pedig csoportok vonatkozásában megvalósulhat, ami a kollektív jogérvényesítés irányába tolja el a szabályozást. A csoportok közötti megkülönböztetés viszont igen élesen veti fel a kisebbségek illetve a többség körülményeiről pontos képet adó statisztikai adatok szükségességét. Pozitívuma a magyar szabályozásnak, hogy az összehasonlítható helyzet követelménye – a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően⁷⁵ – kifejezetten szerepel a fogalomban.

3.2. Közvetett diszkrimináció

A közvetett diszkrimináció fogalma 2001. július 1-e óta jelen van a magyar munkajogi szabályozásban,⁷⁶ illetve 2003. szeptember 1-től a közoktatási törvényben is⁷⁷. E jogági fogalmakat az Ebtv. az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásának általános követelményével helyettesítette a Munka törvénykönyvében illetve a közoktatási törvényben.

Az Irányelv 2. cikke szerint „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.” A fenti fogalmat az Irányelv hiteles magyar fordítása⁷⁸ szerint idéztem. E fordítás

⁷⁴ Ebtv. 11. §, 22. §.

⁷⁵ Lásd pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 42/2003. (XII. 19.) AB határozat, 432/B/1995. AB határozat.

⁷⁶ 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről, 5. § (Megállapította: 2001. évi XVI. törvény, hatályos: 2001. VII. 1. – 2004. I. 26.) 5. § (2) bek.: „E törvény alkalmazása során közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha az érintett munkavállalói kör – az (1) bekezdésben felsorolt jellemzők alapján – túlnyomórészt egységes csoportnak tekinthető és a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó vagy mindenkinek azonos jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve, ha ez megfelelő és szükséges, illetve objektív tényezőkkel indokolható.”

⁷⁷ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 4. § (11) bek. (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény, hatályos 2003. IX. 1. – 2004. I. 26.) Közvetett hátrányos megkülönböztetés minden olyan rendelkezés, intézkedés, feltétel vagy gyakorlat, amely látszólag mindenkinek azonos jogokat biztosít, mindenkivel szemben azonos követelményeket támaszt, azonban valamely személyt vagy személyek csoportját a másik összehasonlítható helyzetben lévő személlyel, csoporttal összevetve hátrányos helyzetbe hoz, jogellenesen elkülönít.

⁷⁸ www.europa.eu.int/eur-lex

azonban elfedi az eredeti angol illetve francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből⁷⁹ következő lényegi megállapítást, amely szerint a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket.⁸⁰ Az Európai Bíróság az O'Flynn-ügyben kifejezetten kimondta, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához elegendő, ha az adott rendelkezés potenciálisan alkalmas lehet arra, hogy meghatározott csoportot hátrányos helyzetbe hozzon, illetve ennek kockázata fennáll.⁸¹ Azaz a pontos magyar fordítás úgy hangozna, hogy „(...) az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érinthet”. E fordítási pontatlanság azonban súlyos következményekkel jár – a védelem köre szűkül. *Míg az Irányelv fogalma szerint elegendő, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés alkalmas legyen arra, hogy hátrányos helyzetbe hozzon meghatározott származású személyeket, a magyar fordítás, és az azzal összhangban lévő törvényi fogalom szerint a potenciális hátrányokozás nem elegendő a közvetett megkülönböztetés megállapításához.*

Az Ebtv. szerint közvetett diszkriminációnak minősül „az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”⁸² E fogalom tehát megköveteli, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok kárára, méghozzá „lényegesen nagyobb arányban”, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébiránt összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában. A „*lényegesen nagyobb arányú hátrány*” megkövetelése szintén visszalépés a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti fejlődéséhez, illetve az Irányelvben foglaltakhoz képest. A hátrány vonatkozásában a korábbi nemi diszkriminációs szabályozással szemben az Irányelv nem követeli meg, hogy az lényegesen nagyobb arányban érintse az adott csoporthoz tartozó személyeket, elegendő, ha különösen hátrányosan érinti.⁸³ Ez ugyan nehezen számszerűsíthető különbség, ám egyértelműen jelzi a fogalom rugalmasabbá, illetve a bizonyítás egyszerűbbé válását. A magyar fogalom viszont vélhetően szigorúan vett statisztikai bizonyítékokat követel meg.

⁷⁹ A közvetett diszkrimináció fogalmának történeti alakulásáról lásd ROBIN ALLEN: *From Outlawing Discrimination to Promoting Equality*. (European Conference on Data to Promote Equality) Helsinki, 9–10. December 2004, 5. p. – www.europa.eu.int

⁸⁰ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)” A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...) est susceptible d'entraîner un désavantage particulier” – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex

⁸¹ *John O'Flynn v. Adjudication Officier* Case C-237/94 21. pont – www.europa.eu.int

⁸² Ebtv. 9. §.

⁸³ ROBIN ALLEN: i. m. 13–14. p.

Azaz a közvetett diszkrimináció magyar fogalma két szempontból is alacsonyabb szintű védelmet nyújt az Irányelvben rögzítetteknél – egyrészt a potenciális hátrányokozást nem tiltja, másrészt pedig megköveteli, hogy az okozott hátrány lényegesen nagyobb arányban érintse az adott tulajdonságokkal rendelkező személyeket, illetve csoportokat. E fogalomnál is megjelennek azonban a közvetlen megkülönböztetés fogalmánál említett pozitív vonások: az összehasonlítható helyzet bevonása a fogalomba, illetve a csoport, mint a védelem alanya.

A közvetett diszkrimináció magyar fogalmánál is érvényesül azonban a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő kimentés, azaz, hogy *nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.* Érdekes közelebbről megvizsgálni e fogalom jelentését az Irányelv valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata kontextusában.

3.3. A „tárgyilagos mérlegelés szerinti, ésszerű ok” fogalma

Az Irányelv által adott fogalomban szereplő fordulat a következő: „kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat *jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek*”. Az Ebtv. és az Irányelv fordulatainak egybevetése során több dolog is szembetűnik. Elsőként az, hogy a magyar fogalomból hiányzik a cél jogszerűségére vonatkozó követelmény. Emellett, *míg az Irányelv az eszközök megfelelő és szükséges voltát írja elő, a magyar szabályozás csupán az indok ésszerűségét kívánja meg.* Érdekes megvizsgálni, hogy a magyar Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint vajon mit is jelent a fenti fordulat, azaz az ésszerűség.

*Az Alkotmánybíróság az alapjogokkal összefüggésben megvalósuló hátrányos megkülönböztetés, illetve az egyéb jog vonatkozásában megjelenő hátrányos megkülönböztetés tekintetében két különböző tesztet alkalmaz.*⁸⁴ Az alapjogokra vonatkozó diszkrimináció esetén az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza, amely *lényegében az alapjogok alkotmányos korlátozásának mércéje.* Eszerint alapjog korlátozásához, illetve az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkalmazásához tehát nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy valamely alapvető jog vagy szabadság védelmére, vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés ezzel szemben mindaddig alkotmányos keretek között marad, amíg ésszerű oka van, azaz nem önkényes.

Azaz az Ebtv. által megkívánt ésszerű indok – az Alkotmánybíróság gyakorlata fényében – nem jelent elkerülhetetlen, a cél eléréséhez feltétlenül szükséges, legenyhébb és az okozott sérelemmel arányban álló korlátozást, csupán a megkülönböztetés önkényességének tilalmát jelenti. (Ezt a megközelítést támasztja alá a

⁸⁴ 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.

törvény indokolása, amely a taláros testület gyakorlatára hivatkozva kimondja, hogy a megkülönböztetés akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, amennyiben annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka, azaz önkényes.)⁸⁵ Az Irányelv pedig az eszközök „megfelelő és szükséges” voltát írja elő. A szükséges követelménye a brit Faji Egyenlőségi Bizottság álláspontja szerint az eszköz elkerülhetetlenségének követelményét is magában foglalja,⁸⁶ azaz úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás e tekintetben is az uniós mérce alatt marad.

A magyar fogalom azonban az Alkotmánybíróság által kidolgozott mérce alatt is marad, hiszen a szerint alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés esetén a szükségesség-arányossági mérce alkalmazandó. Az Ebtv. tárgyi hatálya alá azonban számos olyan jogviszony is tartozik, amelyeknek alapjogi vonatkozásai is lehetnek (ilyen például az oktatás). Így amennyiben a jogalkalmazók az Alkotmánybíróság mércéje szerint értékelik az ésszerűség mércéjét, úgy alapjogok vonatkozásában az eddig fennálló védelmi szint alá mennek, illetve az alapjogok korlátozására vonatkozó általános tesztet sem tartják tiszteletben. *E megoldás felveti a közvetett diszkrimináció fogalma alkotmányosságának kérdését is. Emellett az Irányelv 6. cikkének sérelme is felmerülhet, a 6. cikk (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „ennek az irányelvnek a végrehajtása semmilyen körülmények között nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.”* Az Ebtv. közvetett diszkrimináció-fogalma pedig nem felel meg e követelménynek.

Érdekes viszont, hogy a foglalkoztatás területére vonatkozó speciális kimentési ok, a valódi és döntő foglalkoztatási követelmények” átültetése során a jogalkotó a megkülönböztetés arányosságát követeli meg,⁸⁷ átvéve az Irányelv szóhasználatát, azaz szigorúbb mércét alkalmaz, mint az általános kimentési ok esetén.

3.4. Zaklatás

Az Irányelv szerint „a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megsemmisítő vagy támadó környezetet alakítson ki.”⁸⁸ Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gya-

⁸⁵ 2003. évi CXXV. törvény indokolása az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

⁸⁶ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 Briefing by the Commission for Racial Equality June 2003, 4. p. – www.cre.gov.uk

⁸⁷ Ebtv. 22. §: Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését a) a munka jellege vagy természete alapján indokolt, az alkalmazásnál számba vehető minden lényeges és jogszerű feltételre alapított arányos megkülönböztetés; b) a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, (...) indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés.”

⁸⁸ 2000/43/EK irányelv 2. cikk (3).

korlatával összhangban határozható meg.” A zaklatás fogalma a közoktatási törvény 2003. szeptember 1-től hatályos módosításáig nem volt jelen a magyar jogrendben.⁸⁹

Az Ebtv. szerint zaklatás az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személy adott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.⁹⁰ *A magyar törvényi fogalom tehát teljes mértékben összhangban áll az Irányelvben megjelenő definícióval.*

3.5. Utasítás

Az Irányelv szerint a személy elleni, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetésre (azaz a közvetlen és közvetett megkülönböztetésre, valamint a zaklatásra) adott utasítás megkülönböztetésnek minősül. A magyar törvény szerint az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének minősül a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetésre, a zaklatásra, a jogellenes elkülönítésre valamint a megtorlásra adott utasítás.⁹¹

3.6. Egyéb tiltott magatartások

Bár az Irányelvben nem szerepel a fentiekén túl tiltott magatartás, az abban foglalt követelmények minimum-jellege miatt a hatékony antidiszkriminációs szabályozás kialakítása érdekében érdemes egyéb szakmai dokumentumokat is figyelembe venni.

Az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának leküzdéséről szóló Egyezményének 3. cikke kimondja, hogy „a részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.” E cikk a Bizottság 19. számú általános ajánlása értelmében nem csupán a kifejezett, állami akaratból létező apartheid-rendszerekre utal. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy *a szegregáció* állami szándéktól függetlenül, magánszemélyek cselekményei következtében is kialakulhat, például a lakhatás terén jövedelmi különbségek következtében. A jövedelmi különbségek azonban gyakran járnak együtt származásbeli vagy bőrszín szerinti különbségekkel, így bizonyos területek lakói többszörösen stigmatizálódnak. Az államoknak a spontán szegregáció elleni fellépést is javasolja.⁹²

⁸⁹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 4. § (10) bek. (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény – hatályos 2003. IX. 1.–2004. I. 26.): zaklatás minden olyan magatartás, készítés, amelynek célja a gyermek; tanuló megalázása, megfélemlítése, emberi méltóságának megsértése, illetve ilyen hatást kiváltó légkör, környezet kialakítása.

⁹⁰ Ebtv. 10. §.

⁹¹ Ebtv. 7. § (1) bek.

⁹² General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95 – www.unhchr.ch

A Bizottság 29. számú általános ajánlásában külön figyelmet szentel a szegregáció jelenségének, és felhívja a figyelmet annak szükségességére hogy az államok megfelelő lépéseket tegyenek lakhatási, oktatási és foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére, valamint a vegyes közösségek kialakítására.⁹³

A szegregáció elleni fellépés szükségességére az ECRI is felhívja a figyelmet dokumentumaiban. Így 3. számú általános politikai ajánlása felhívja a figyelmet az oktatási szegregáció elleni küzdelem szükségességére,⁹⁴ 7. számú általános politikai ajánlásában pedig a tiltott magatartások körében szintén megjelenik a szegregáció.⁹⁵ Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemtől szóló UNESCO egyezmény⁹⁶ is tiltja.

*Bár szegregáció elleni fellépés a hátrányos megkülönböztetés fogalma alapján is lehetséges, az ECRI felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy az elvi szankcionálhatóság ellenére a gyakorlatban sokszor elsikkad a jogszabályokban kifejezetten nem nevesített magatartások szankcionálása.*⁹⁷ Emellett a keretjellegű uniós elvárások betartása mellett minden államnak a szabályozás célját, azaz azt kell a szeme előtt tartani, hogy minél hatékonyabban reagáljon a szabályozás a valós társadalmi problémákra. Magyarország esetén számos nemzetközi szakértői jelentés,⁹⁸ illetve a diszkrimináció potenciális alanyaira leginkább rálátással rendelkező nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa⁹⁹ is számtalanszor felhívta a figyelmet a roma kisebbséget sújtó oktatási és lakhatási szegregáció kirívó mértékére.

A fentiek fényében *a jogalkotó külön elkövetési magatartásként tiltja a jogellenes elkülönítést.* Az Ebtv. szerint „jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokok nélkül – elkülönít.”¹⁰⁰ *A fogalom tehát megfelel az ECRI ajánlásban foglaltaknak, a „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok”, mint kimentési lehetőség azonban, mivel a diszkrimináció speciális formájáról van szó, a diszkrimináció fogalmánál kifejtett alkotmányossági aggályokat veti fel.* (Különösen élesen jelentkezik e probléma a szegregáció egyik legjellemzőbb formája, az oktatási szeg-

⁹³ General Recommendation No. 29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 14–17. – www.unhchr.ch

⁹⁴ ECRI General Policy Recommendation No.3 Combating racism and intolerance against Roma. – www.coe.int

⁹⁵ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination – www.coe.int

⁹⁶ 1964. évi 11. tvr.

⁹⁷ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No. 7 15. – www.coe.int

⁹⁸ Lásd pl. ECRI 3; Non-Discrimination Review – Report of Hungary. Under the Stability Pact for South-Eastern Europe 2003 – www.coe.int

⁹⁹ Lásd A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 1997-es, 1999-es, 2000-es, 2001-es, 2002-es, 2003-as, 2004-es beszámolóit – www.obh.hu

¹⁰⁰ Ebtv. 10. § (2) bek.

regáció esetén, amikor alapjogra vonatkozó megkülönböztetés legitimálható az ésszerűségi teszt alapján.)

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdésére. Kimondja, hogy „a lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.”¹⁰¹ A törvény oktatásról szóló rendelkezései értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

Kimondja továbbá a törvény, hogy nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, ha közoktatási vagy felsőoktatási intézményben önkéntes részvétel alapján olyan vallási vagy világnézeti meggyőződésen alapuló vagy kisebbségi, nemzetiiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását. Az ilyen oktatásban résztvevőket azonban semmilyen hátrány nem érheti, és az oktatásnak meg kell felelnie az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.¹⁰²

Nagyon fontos és pozitívuma a szabályozásnak, hogy a szegregációnak a gyakorlatban előforduló mindkét vetületére reagálnak – a térbeli elkülönítés mellett az alacsonyabb színvonalú oktatás biztosítására is.

Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása a szegregáció tilalma mellett a következő magatartások jogellenessé nyilvánítását írja elő:

A kapcsolaton alapuló diszkrimináció (discrimination by association) azt jelenti, hogy egy személyt a bizonyos jellemzőkkel rendelkező személlyel fennálló kapcsolata miatt különböztetnek meg. Például azért nem veszik fel egy állásra, mert a férje roma.¹⁰³ A magyar törvény ugyan nem tartalmazza kifejezetten a kapcsolaton alapuló diszkrimináció tilalmát, azonban az egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző alapján megvalósuló megkülönböztetés tilalma lefedi ezt a kategó-

¹⁰¹ Ebtv. 26. § (3) bek.

¹⁰² Ebtv. 28. § (2) bek.

¹⁰³ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7. 16.

riát. Arról, hogy a védelem mennyiben fog érvényesülni a gyakorlatban, csupán a törvény alkalmazására vonatkozó tapasztalatok alapján lehet majd állást foglalni.

A diszkrimináció szándékának bejelentése, nyilvánosságra hozatala. Ezzel kapcsolatban azt hangsúlyozza az ajánláshoz fűzött magyarázat, hogy egy diszkriminatív álláshirdetés még abban az esetben is szankcionálandó, ha ténylegesen egyetlen adott származású személy sem jelentkezett rá, azaz akkor is, ha nincs áldozat.¹⁰⁴ A magyar törvény rendelkezéseiből nem derül egyértelműen ki, hogy ilyen esetben indítható-e eljárás az egyenlő bánásmód sérelme miatt. A törvény személyi hatályát pontosító 5. § a) pontja értelmében az egyenlő bánásmód követelményét az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani, aki előre meg nem határozott személyek számára szerződéskötésre ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív. A foglalkoztatásról szóló rendelkezések pedig tiltják ugyan a nyilvános álláshirdetés útján megvalósított diszkriminációt [2003. évi CXXV. törvény 21. § a) pont], azonban – a közvetlen és közvetett megkülönböztetés fogalmát értelmezve – nem egyértelmű, hogy e tilalom megszegése konkrét sértett hiányában is szankcionálható-e. Az Ebtv. kizárólag az áruk forgalmáról és szolgáltatások igénybevételéről szóló rendelkezései körében tiltja kifejezetten az olyan felirat vagy jelzés elhelyezését, „amely azon következtetés levonását teszi lehetővé, hogy az ott nyújtott szolgáltatásból vagy áruforgalmazásból valakit vagy valakiket kizárnak” [2003. évi CXXV. törvény 30. § c) pont].

Diszkriminációra ösztönzés, felbujtás, felhívás (inciting/instructing another to discriminate). E magatartásokra nézve az Ebtv. hátrányos megkülönböztetésre adott utasításra vonatkozó rendelkezése irányadó, illetve a gyűlöltre uszítás bűncselekménye¹⁰⁵ tartozhat a diszkriminációra ösztönző magatartások körébe.

Segítségnyújtás diszkrimináció elkövetéséhez. E magatartások kizárólag a diszkrimináció bűncselekményi illetve szabálysértési tényállást is megvalósító eseteiben szankcionálhatóak.¹⁰⁶

4. Megengedett magatartás – előnyben részesítés

Az Irányelv értelmében „a teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.”¹⁰⁷

A fenti keret-jellegű rendelkezést pontosítja az Európai Bíróság vonatkozó gyakorlata. Összefoglalva az Európai Bíróság joggyakorlatát illetve a Bizottság álláspontját, a pozitív intézkedéseket igen tág körben lehetővé teszi, a következő

¹⁰⁴ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7. 16.

¹⁰⁵ Közösség elleni izgatás (Btk. 269. §).

¹⁰⁶ Népiirtás (Btk. 155. §), apartheid (Btk. 157. §), nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (Btk. 174/B. §), közösség elleni izgatás (Btk. 269. §); munkavállaló hátrányos megkülönböztetése (218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről 93. §, 142. §).

¹⁰⁷ 2000/43/EK irányelv 4. cikk.

feltételekkel: pozitív intézkedés alkalmazása *csak azonos kvalifikációjú személyek vonatkozásában lehetséges, ebben az esetben sem biztosíthat feltétlen és automatikus előnyt és nem zárhatja ki az egyéni szempontok objektív mérlegelését. A megerősítő intézkedésnek arányban kell állnia az orvosolni kívánt társadalmi problémával.* Tehát rugalmas kvóták alkalmazására lehetőség van. Mindezek a nők egyenjogúságával összefüggésben leszögezett elvek vélhetően azonos módon érvényesülnek majd a faji Irányelv pozitív intézkedésekre lehetőséget adó rendelkezéseiben is.

Az Ebtv. értelmében „nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szól törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállítás során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül” [11. § (1) bek.].

A fenti intézkedések jogszerűségének feltétele, hogy nem sérthetnek alapvető jogot, nem biztosíthatnak feltétlen előnyt és nem zárhatják ki az egyéni szempontok mérlegelését [Ebtv. 11. § (2) bek.]. Az általános meghatározáson túlmenően a törvénynek a foglalkoztatásra, szociális biztonságra és egészségügyre, valamint oktatásra és képzésre vonatkozó rendelkezései lehetővé teszik, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet előnyben részesítési köteleességet írjon elő [Ebtv. 23. §, 25. § (2) bek., 29. §].

A fentiek szerint tehát a magyar megoldás összhangban áll az Európai Bíróság gyakorlatával. Gyakorlati hátránya mindazonáltal a magyar megoldásnak az, hogy a „kifejezetten megjelölt társadalmi csoport” éppen a faji, etnikai alapú diszkrimináció esetén nehezen behatárolható a hatályos adatvédelmi és kisebbségi jogi szabályok szerint, csakúgy, mint a „tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenség” fogalma. Annak érdekében, hogy e fogalmak értelmet nyerjenek, mindenképpen szükség lenne arra, hogy megfelelő etnikai bontásban adatokkal rendelkezünk a lakosság egyes csoportjainak helyzetéről az élet egyes területein.

5. Személyi hatály

5.1. Jogosult kör

Az Irányelv értelmében a Közösség területén tartózkodó valamennyi személyre vonatkozik a hátrányos megkülönböztetés tilalma, nem vonatkozik azonban az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak és a hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott tartózkodásának szabályait, illetve az e személyek jogállásából fa-

kadó bánásmódot. Az egyenlő bánásmód követelményét az Ebtv. 1. §-a értelmében a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi természetes személlyel, ezek csoportjaival, valamint jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben tiszteletben kell tartani. Így a törvény hatálya a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal nem rendelkező személyekre is kiterjed. Az Irányelvvel összhangban nem terjed azonban ki a törvény hatálya az állampolgárság alapján történő megkülönböztetésre.

5.2. Kötelezetti kör

Az Irányelv szerint az egyenlő bánásmód követelménye vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.¹⁰⁸

Ami a *közszférát* illeti, az Ebtv. szerint *a tág értelemben vett közfeladatot ellátó szervek valamennyi jogviszonyukban, azok létesítése, valamint eljárásaik, intézkedéseik során kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.* E körbe tartoznak a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok valamint ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, közalapítványok, köztisztviselők, a közszolgáltatást végző szervezetek, a köz- és felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, könyvtárak és közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosító-, valamint magánnyugdíjpénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, valamint a fentiekben nem nevesített költségvetési szervek (Ebtv. 4. §).

Az antidiszkriminációs szabályozás egyik legkényesebb pontja annak meghatározása, hogy *magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira* mennyiben terjedjen ki a tilalom. A magyar törvény 2002 novemberében elkészült koncepciója „nyilvános magánjogi jogviszony” fogalmának bevezetésével oldotta volna meg e kérdést. Eszerint magánjogi jogviszonyokra abban az esetben terjedt volna ki a tilalom hatálya, ha a kötelezett magánjogi jogviszonyának létrejöttéhez előzetes állami (önkormányzati, hatósági, bírósági stb...) aktusra van szükség.¹⁰⁹ A jogalkotó végül nem ezt a megoldást választotta, hanem *taxatív módon határozta meg azokat az eseteket, amikor magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban is érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye.* Az egyenlő bánásmód követelményét az adott jogviszony tekintetében köteles tehát megtartani mindenki, aki:

- előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív;
- aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz;

¹⁰⁸ 2000/43/EK Irányelv 3. cikk.

¹⁰⁹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója. (IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472), Budapest, 2002. november (a továbbiakban: *Koncepció*).

- az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő mindaddig, amíg a támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti;
- valamint a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, illetve az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok vonatkozásában (Ebtv. 5. §).

Nem terjed azonban ki a törvény hatálya a családjogi, valamint a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, valamint a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra, kivéve a tagsági viszony létesítését és megszüntetését, illetve a pártok jogviszonyait (Ebtv. 6. §).

6. Tárgyi hatály

Az Irányelv taxatív módon felsorolja, hogy mely területeken kell, hogy érvényesüljön a hátrányos megkülönböztetés tilalma.¹¹⁰ Az Ebtv. ugyan öt kiemelt terület (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, lakhatás, oktatás és képzés, áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele), vonatkozásában speciális rendelkezéseket is tartalmaz, e területek kiemelése azonban nem a tárgyi hatály meghatározását jelenti.¹¹¹ *Az Ebtv.-ben a személyi hatállyal összefonódva jelenik meg a tárgyi hatály kérdése, hiszen a törvény a közszféra szereplőinek valamennyi jogviszonyára, intézkedésére kiterjed, míg a magánszféra szereplői csupán azokban a jogviszonyokban kötelesek, amelyek vonatkozásában a törvény személyi hatálya alá esnek.*

E megoldásnak kettős következménye van: egyrészt *(a közszféra tekintetében) a magyar szabályozás túllép az Irányelv által megkövetelt minimumon*, másrészt pedig, a magánszektor vonatkozásában – ahogy arra Kádár András felhívja a figyelmet – *alatta marad az Irányelvben foglaltaknak*, hiszen a magánszemélyekre nem terjed ki az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi jogviszony vonatkozásában az egyenlő bánásmód megtartásának kötelezettsége.¹¹²

7. Jogérvényesítés – eljárási és szervezeti szabályok

Az Irányelv előírja, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy „minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, (...) igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton – a tagállamok által szükségesnek vélt esetben akár békéltető eljárás útján is – érvényesíthesse annak a viszony-nak a megszűnte után is, amelyben a megkülönböztetés állítólagosan történt.”¹¹³

¹¹⁰ 2000/43/EK irányelv 3. cikk.

¹¹¹ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (2004): i. m. 57. p.

¹¹² Uo. 58. p.

¹¹³ 2000/43/EK irányelv 7. cikk (1).

7.1. Az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős testület

Az Irányelv 13. cikke kötelezi a tagállamokat egy vagy több olyan független testület létrehozására, „amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon”.¹¹⁴ E szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik. A testület(ek) hatásköre a következőkre kell, hogy kiterjedjen: segítségnyújtás a megkülönböztetés áldozatainak a megkülönböztetés miatti panaszaik érvényesítése során, független vizsgálatok folytatása a megkülönböztetés tárgyában, valamint független jelentések kiadása, és javaslattevés a megkülönböztetéssel összefüggő kérdésekben.

A Kormány az Irányelv végrehajtására irányuló törvény kezdeti koncepciójában¹¹⁵ két elméleti lehetőséget¹¹⁶ vázolt fel e rendelkezés végrehajtására. Az első megoldás szerint új intézményt állítottak volna fel a törvényben meghatározott feladatok megvalósítására, amelynek kizárólagos feladata az antidiszkriminációs törvény rendelkezéseinek érvényesítése. A második lehetőség szerint pedig az országgyűlési biztos töltötte volna be az Irányelv alapján létrehozandó független szerv funkcióját, jogkörének megfelelő bővítése mellett. A jogkör kibővítése a törvény koncepciójának megfelelően az ombudsman hatósági feladatokkal való felruházást is jelentette volna. A jogalkotó végül egy új közigazgatási szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozását támogatta,¹¹⁷ azzal az indokkal, hogy a másik megoldás problémákat vetne fel az ombudsmani intézmény jogállását, gyakorlati megvalósulását illetően.¹¹⁸

A törvény értelmében a Hatóság a Kormány irányítása alatt működő, országos hatáskörű közigazgatási szerv, amelynek felállítására 2005. január 1-én került sor. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság – az Ebtv. egységes koncepciójának megfelelően – nem kizárólag a faji diszkrimináció, hanem a bármely okból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában hatáskörrel bír. Az ECRI 2. számú ajánlásában foglaltakkal¹¹⁹ szemben kifejezetten állami testületről van szó, azaz nem a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként működik e szerv. A hátrányos helyzetű csoportokkal való kapcsolattartást biztosítja a törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében a Hatóság feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdekképviselői szervezetekkel [Ebtv. 14. § (1) bek. e) pont]. Szintén az e csoportokkal történő kapcsolattartást szolgálhatja a Hatóság munkáját segítő leendő tanácsadó testület is, ahol szakértők és civil szervezetek képviselői is helyet

¹¹⁴ 2000/43/EK irányelv 13. cikk (1).

¹¹⁵ *Koncepció.*

¹¹⁶ Uo. 39–40. p.

¹¹⁷ Uo. 40. p.

¹¹⁸ Lásd bővebben SZAJBÉLY KATALIN: Összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkörrel? In *Tízéves az ombudsmantörvény.* (Szerk. Komlós Szilvia) Országgyűlés Hivatala, Budapest 2004 138–172. p.

¹¹⁹ *Principle 4.*

kaphatnak [Ebtv. 14. § (3) bek.]. (A tanácsadó testület „civil” jellegét mindazonáltal jelentősen csökkenti az a tény, hogy tagjait az esélyegyenlőségért felelős miniszter illetve az igazságügyi miniszter javaslatára az érintett szervezetekkel történő előzetes egyeztetést követően a miniszterelnök nevezi ki.¹²⁰)

A Hatóság feladatai az áldozatoknak történő segítségnyújtás körében, hogy kérelemre illetve esetenként hivatalból vizsgálatot folytasson annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az érintettek számára folyamatos tájékoztatást nyújt és segítséget ad az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez. Emellett – konkrét áldozatok hiányában, amennyiben a törvényi feltételek teljesülnek – a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indíthat. A fentiek mellett konzultációs, részvételi, jelentéstételi és promóciós feladatai vannak, ezek körében véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit, javaslatot tesz a hatáskörét érintő szabályozásra, kormányzati döntésekre, közreműködik az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati jelentések kidolgozásában, éves jelentést készít a Kormány számára, valamint rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt, illetve Kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről (Ebtv. 14. §).

Az ECRI 2. számú ajánlásának az antidiszkriminációs testület feladatairól szóló 3. elvében felsoroltak közül a leginkább a békés megegyezés elősegítése, illetve az egyes életviszonyokhoz kapcsolódó antidiszkriminációs gyakorlat kialakításához kötődő funkció hiányzik a Hatóság hatásköréből.

Ami a testület függetlenségét illeti, az ECRI ajánlása a költségvetési függetlenségre, a működés önállóságára, valamint a tagok önkényes elmozdításával szembeni garanciák meglétére helyezi a hangsúlyt.¹²¹ A Hatóság – bár a Kormány irányítása alatt és az esélyegyenlőségi ügyekért felelős miniszter felügyelete alatt működik – feladatkörében nem utasítható. A Hatóság elnökét az igazságügyi miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, határozatlan időre és menti fel a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint.¹²² Költségvetési önállóságával szemben azonban aggályok merülhetnek fel: a törvény 2005 májusától hatályos módosítása értelmében a Hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül képez önálló fejezetet.¹²³ *A testület függetlenségével kapcsolatosan tehát aggályok merülhetnek fel, méghozzá a kormányzati alárendeltség okán.*

A Hatósággal kapcsolatban nem optimális megoldás továbbá az, hogy az ECRI-ajánlás 6. elvében foglaltakkal ellentétben nincsenek helyi kirendeltségei, azaz a vidéki ügyfelek számára nem túl könnyen összeférhető.

A Hatóság nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biz-

¹²⁰ 362/2004. (XII. 26.) Korm. rend. az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól.

¹²¹ Principle 5.

¹²² 362/2004. (XII. 26.) Korm. rend. 2. §.

¹²³ Ebtv. 13. § (4), beiktatta: 2005. évi XXVI. törvény 65. § (Hatályos 2005. V. 10-től).

tosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az adatvédelmi biztos, valamint a bíróságok és az ügyészség közhatalmi döntéseit és intézkedéseit [Ebtv. 15. § (1) bek.]. A felsorolásból kimaradt – véletlenül vagy szándékosan – az ombudsman általános helyettese. Kádár András szerint problematikus, hogy a Hatóság nem vizsgálhatja az ügyészség közhatalmi döntéseit és intézkedéseit, a jogvédő szervezetek gyakorlatában ugyanis előfordultak olyan ügyek, amelyek a vádemelési gyakorlat diszkriminatív jellegének gyanúját vetik fel. Szintén aggályos e megoldás az ügyész nyomozással kapcsolatos jogkörével összefüggésben, hiszen „bizarr helyzetet eredményezne, ha a rendőrség (...) önállóan végzett nyomozati cselekményeit a hatóság vizsgálná, míg ha ugyanezeket a nyomozati cselekményeket az ügyész végzi, akkor azok kiesnének a hatóság vizsgálatának köréből.”¹²⁴

7.2. Eljárási szabályok

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokkal a törvény II. fejezete foglalkozik. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt mind az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, mind más szervek előtt indítható eljárás. Így bíróságok előtt indítható személyiségi jogi és munkaügyi per, illetve fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok előtt is indítható eljárás (Ebtv. 12. §). A fentiek mellett természetesen a sérelmet szenvedett személy dönthet, hogy az ombudsmanhoz fordul.

Azt, hogy a lehetséges közigazgatási szervek közül melyik előtt indít eljárást, a sérelmet szenvedett személy belátására bízva a jogalkotó, azzal, hogy rögzíti a Hatóság illetve az adott sérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerv kölcsönös szignalizációs kötelezettségét, amely szerint az eljárás megindításáról kötelesek egymást kölcsönösen értesíteni. Amennyiben valamely közigazgatási szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben ugyanazon személy ellen elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén megindult eljárását pedig az ügy jogerős elbírálásáig köteles felfüggeszteni (Ebtv. 15. §). Kádár András példájával élve,¹²⁵ ha egy roma csoportot diszkriminatív módon nem szolgálnak ki valahol, a csoport tagjai maguk dönthetik el, hogy a Hatósághoz vagy a fogyasztóvédelmi felügyelőséghez fordulnak-e jogorvoslatért. Amennyiben a legkorábban eljárást indító személy a Hatósághoz fordul, annak ezt szignalizálnia kell a felügyelőség felé, aki ugyanannak a személynek az ügyében nem járhat el. Ha azonban a csoport másik tagja indít eljárást ugyanezen ügyben a felügyelőségnél, annak fel kell függesztenie az eljárást, és csupán az első, a Hatóság előtt beterjesztett panasz jogerős elbírálását követően, az abban megállapított tényállást alapul véve folytathatja azt.

¹²⁴ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (2004): i. m. 63. p.

¹²⁵ Uo. 61–62. p.

Amennyiben az ügyet valamely közigazgatási szerv már elbírálta, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben azonos személy esetén elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén indított eljárásban pedig a jogerős határozatban megállapított tényállást alapul véve jár el [Ebtv. 15. § (4) bek.].

A Hatóság hivatalból is eljár azokban az esetekben, amikor a jogsértést a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok illetve azok szervei, hatósági jogkört gyakorló szervezetek, valamint fegyveres erők és rendvédelmi szervek követték el, amennyiben az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás [Ebtv. 15. § (5) bek.]. A Hatóság eljárhat továbbá az országgyűlési biztosok kezdeményezésére is [1993. évi LIX. törvény 18. § (3) bek.]. A Hatóságnak kiemelt szerepet biztosít az a rendelkezés, amely szerint a Hatóság a más közigazgatási szerv által az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként vehet részt [Ebtv. 15. § (7) bek.].

A törvény tehát a fentiek szerint részletesen szabályozza az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a hátrányos megkülönböztetés esetén hatáskörrel rendelkező más szervek viszonyát, nem tér azonban ki a közigazgatási szervek és a személyhez fűződő jogok sérelme miatt eljáró bíróság viszonyára – tehát akár egyidejűleg mindkét eljárásban kereshet jogorvoslatot az ügyfél. Egyik eljárásban hozott döntés sincs törvényben rögzített kihatással a másikra [1952. évi III. törvény (Pp.) 4. §].

Láthatóan tehát *a törvény nagyrészt a sérelmet szenvedett személy belátására bízta, hogy milyen eljárást választ.* Hátrányos e megoldás annyiban, hogy a sérelmet szenvedett személytől olyan jellegű ismereteket követel meg, amelyekkel csupán jogvégzett személyek rendelkeznek. Nem lényegtelen ugyanis, hogy milyen költségekkel jár az eljárás, milyen határidőhöz van kötve az eljáró szerv, milyen jogorvoslati lehetőségekkel lehet élni, illetve milyen szankciókat alkalmaz, illetve orvoslást nyújt a kérelmező sérelmeire az adott szerv.

Ami *az eljárás költségeit* illeti, mind a Hatóság előtt, mind más közigazgatási szervek előtt indított eljárások tárgyi illetékmentesek, azaz a kérelmező anyagi helyzetétől függetlenül nem kell illetéket fizetni ezekben az eljárásokban [1990. évi XCIII. törvény az illetékekről 33. § (2) bek. 31. pont. Az eljárás költségét a Hatóság eljárása esetén főszabály szerint az állam viseli, kivéve, ha a Hatóság határozatában megállapított, hogy az eljárás alá vont személy megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, illetve ha a kérelmező rosszhiszemű volt [362/2004 (XII. 26.) Korm. rend. 14. §]. Egyéb államigazgatási eljárásokban a jogi képviselő díján felüli költségeket főszabály szerint az állam viseli és előlegezi meg (1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról, 89. §). A bírósági eljárások tekintetében kevésbé kedvező a helyzet: személyiségi jogi per esetén lehetőség a kérelmező anyagi helyzete függvényében lehetőség van személyes költségmentességre (Pp. 84. §), a munkaügyi per pedig tárgyi költségmentes [6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 2. § (1) bek. f) pont]. Perveszteség esetén azonban az ellenérdeklő félnél felmerült költségeket is viselni kell. Az egyenlő bánásmód sérelme miatt

indított személyiségi jogi perben illeték-feljegyzési jog érvényesül, azaz az állam megelőlegezi az eljárási illetéket, és a bíróság dönt az illeték viseléséről. Munkaügyi per esetén illetéket kell fizetni.

Az *eljárási határidők* eltérően alakulnak az egyes szervek eljárásai vonatkozásában: míg a Hatóságnak főszabály szerint 75 nap áll rendelkezésére az ügy elbírálására [362/2004. (XII. 26.) Korm. rend. 7. §], egyéb közigazgatási eljárásokban az ügyintézési határidő 30 nap, a bírósági eljárások esetében pedig nincs kifejezett határidő.

Ami a *jogorvoslati lehetőségeket* illeti, meglehetősen aggályos, hogy míg a leendő Hatóság határozatával szemben nem lehet közigazgatási úton jogorvoslattal élni, addig a munkaügyi illetve fogyasztóvédelmi eljárás kétfokú. Azaz eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe attól függően, hogy mely hatóság előtt indult meg az eljárás. Ez pedig *diszkriminatív helyzetet eredményez az elkövető jogorvoslatához fűződő joga tekintetében*, hiszen ugyanazon cselekmény vonatkozásában annak függvényében áll egy illetve két jogorvoslati fórum a rendelkezésére, hogy vele szemben mely hatóság előtt indult eljárás.

A fenti eltérések tehát nem teszik egyszerűvé az ügyfél számára, hogy eligazodjon a rendelkezésére álló lehetőségek között.

A Hatóság illetve más fórumok által alkalmazható szankciókról az eljárást könnyítő egyes eszközök ismertetését követően lesz szó.

7.3. A jogérvényesítést elősegítő eszközök

a) A megtorlás tilalma

Az Irányelv előírja, hogy a tagállamok a nemzeti jogrendszerükbe vezessenek be olyan intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az egyéneket megvédjék a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartására indított eljárásra válaszként alkalmazott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől.¹²⁶ A megtorlás tilalma először a közoktatási törvény 2003 szeptemberétől hatályos módosításában jelent meg.¹²⁷ Az Ebtv. értelmében „megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget” [Ebtv. 10. § (3) bek.]. *E fogalom teljességgel megfelel az Irányelvben foglaltaknak.* További pozitívuma, hogy – bár az Irányelv ezt kifejezetten nem írja elő – az ECRI 7. számú általános ajánlásában foglaltakkal¹²⁸ összhangban – *az eljárásban közreműködő személyekre is kiterjeszti a megtorlással szembeni védelmet.*

¹²⁶ 2000/43/EK irányelv 9. cikk.

¹²⁷ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 4. § (14) (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény – Hatályos 2003. IX. 1. – 2004. I. 26.)) A hátrányos megkülönböztetés miatt jogorvoslattal élővel szemben e tevékenysége miatt alkalmazott bármilyen megtorló intézkedés jogellenes, és a (13) bekezdésben meghatározottak szerint a következményeket orvosolni kell.

¹²⁸ ECRI General Policy Recommendation No.7. – 27.

b) A bizonyítás szabályai

Az Irányelv előírja a bizonyítási teher megosztását, azaz azt, hogy „a tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt olyan tényeket bizonyítanak, amelyekből vélelmezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt.”¹²⁹

Az Ebtv. elfogadását megelőzően a munkaviszonnyal, illetve a fegyveres szervek hivatalos állományú tagjainak szolgálati viszonyával összefüggésben érvényesült a bizonyítási teher megfordítása, méghozzá az Irányelv által megkövetelnél szigorúbb módon. A Munka törvénykönyve előírta, hogy „a munkáltató eljárásával kapcsolatos vita esetén a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket nem sértette” [Mt. 5. § (8) bek.]. E szabály azonban nem követelte meg a diszkriminációra utaló tények valószínűsítését a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személytől, azaz elviekben elegendő volt azt állítania, hogy őt hátrányos megkülönböztetés érte. A fenti megoldás azonban nem érvényesült maradéktalanul a bírói gyakorlatban, a bíróságok – e megoldás kétségtelen aránytalanságát felismerve – szabad belátásuk szerint értelmezték e rendelkezést. Ennek eredményeképpen viszont gyakorlatilag nemigen lehetett sikerre vinni a munkaügyi diszkriminációs ügyeket. Problémát jelentett, hogy a munkáltatók azt is letagadták, hogy valaha is találkoztak volna a felperessel, és a törvény alapján nem volt világos, hogy a bizonyítási teher megfordítása ebben az esetben is érvényesül-e.¹³⁰

Az Ebtv. valamennyi, az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos bírósági és hatósági eljárásra (így a polgári bíróság előtt folyó személyiségi jogi perre is) kiterjeszti a bizonyítási teher könnyítését, azonban – az Irányelv szabályaival, illetve a kisebbségi biztos tervezetével összhangban – nem kizárólag az állítólagos diszkriminálóra helyezi, hanem megosztja a bizonyítási terhet. A törvény értelmében „a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.” A másik felet pedig annak a bizonyítása terheli, hogy megtartotta vagy az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. (E rendelkezések természetesen nem

¹²⁹ 2000/43/EK Irányelv 8. cikk.

¹³⁰ A bírósági jogértelmezés jól követhető a NEKI által képviselt F. Katalin ügyében – Fehér Füzet 2000 (NEKI Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda. Másság Alapítvány) – www.neki.hu

alkalmazhatóak a büntető- illetve szabálysértési eljárásokban. Ebtv. 19. §). Annak bizonyításába, hogy hátrány érte a felet, munkaviszony létesítésével kapcsolatos diszkrimináció esetén természetesen az is beletartozik, hogy bizonyítsa: elutasították a jelentkezését, azaz bizonyítania kell, hogy egyáltalán jelentkezett az állásra. A bírói gyakorlatnak kell majd kimunkálnia, hogy milyen jellegű bizonyítékokat fogadnak el ennek alátámasztására.

A bizonyítás könnyítését szolgálja egy a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) által 1998 óta alkalmazott eljárás, a tesztelés is. „A módszer lényege, hogy a panaszossal azonos kisebbségi csoporthoz tartozó tesztelő, és egy másik, a kisebbségi csoporthoz nem tartozó, de vele egyébként azonos releváns képességekkel, és tulajdonságokkal rendelkező személy ugyanazzal a céllal, kérdésekkel, kéréssel keresi fel a bepanaszolt céget.”¹³¹ A tesztelés – bár a bizonyítási teher diszkriminációs ügyekben való megosztása óta nem elengedhetetlen – jelentős módon megkönnyítheti és alátámaszthatja a sérelmet szenvedett fél pozícióját. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról szóló kormányrendelet a bizonyítási eljárás különös szabályairól szóló részben külön is nevesíti a tesztelés módszerét [362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 13. §]. A tesztelést, mint módszert a fogyasztóvédelmi törvény az Ebtv. elfogadása előtt is lehetővé teszi próbavásárlás formájában, e módszer alkalmazására azonban mindezidáig nemigen került sor fogyasztóvédelemmel kapcsolatos diszkriminációs ügyekben.¹³²

c) Képviselő és közérdekű igényérvényesítés

Az Irányelv 7. cikke értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy azok az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek a nemzeti jog által szabályozott kritériumokkal összhangban törvényes érdekükben áll az ebben az irányelvben előírt rendelkezések betartásának biztosítása, a sértett személy nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezésével, az ebből az irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséért folytatott bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek.”

A polgári perrendtartás az emberi jogi civil szervezetek törekvései ellenére az Ebtv. elfogadásáig csupán a fél hozzátartozója, valamint az ügyvédek illetve ügyvédi irodák számára biztosította a képviselőlet lehetőségét. E megoldás azonban – ahogy Kádár András hangsúlyozza¹³³ – éppen a diszkrimináció leggyakoribb áldozatai körében nem volt kielégítő, hiszen a diszkriminációt tipikusan elszenvedő személyek halmozottan hátrányos helyzete miatt valószínű, hogy hozzátartozói sem tudnák hatékonyabban ellátni a képviselőletet, mint maga a sérelmet szenvedett fél, aki vélhetően nincs olyan anyagi helyzetben, hogy ügyvédet fogadjon.

¹³¹ Iványi Klára (szerk.): *Jogvédelem a gyakorlatban*. Másság Alapítvány, NEKI Budapest, 2004. – www.neki.hu

¹³² FARKAS LILLA – KÁRPÁTI JÓZSEF: Gyerekjáték összerakni? A magyar antidiszkriminációs testület modellje. *IM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok*. Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Szociálpolitikai Szakmai Munkacsoport 2004/3/4.4. Budapest 2004. március (Kézirat).

¹³³ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (2004): i. m. 67. p.

Az Ebtv. kizárta a képviselet körét, azzal, hogy kimondta, hogy „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban a társadalmi és érdekképviseleti szervezet, valamint a hatóság a jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – képviselőként járhat el” [Ebtv. 18. § (1) bek.]. A törvény értelmező rendelkezései szerint társadalmi és érdekképviseleti szervezetnek minősül „az a társadalmi szervezet vagy alapítvány, amelynek alapszabályában, illetve alapító okiratában a szervezet céljai között a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy az emberi és állampolgári jogok védelme szerepel, valamint az adott nemzeti és etnikai kisebbség tekintetében a kisebbségi önkormányzat, továbbá a munkavállalók anyagi, szociális és kulturális, valamint élet-és munkakörülményeivel összefüggő ügyekben a szakszervezet [3. § e) pont]. Államigazgatási ügyekben e szervezetek meghatalmazottként eddig is eljárhattak, a törvény azonban megerősítette pozíciójukat azáltal, hogy az ügyfél jogaival ruházta fel őket [Ebtv. 18. § (2) bek.].

Az Irányelv nem szól kifejezetten a közérdekű igényérvényesítés lehetőségéről, a magyar törvény azonban – az ECRI 7. sz. ajánlásával¹³⁴ összhangban – az egyenlőség kollektív dimenzióját erősítve lehetővé teszi, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jogi pert valamint munkaügyi pert indítson az ügyész, a Hatóság, a társadalmi és érdekképviseleti szervezet, feltéve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti” [Ebtv. 20. § (1) bek.]. A törvény indoklása szerint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a vallási és más meggyőződést, valamint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozást minősítette a személyiség lényegéhez tartozó vonásnak, ez azonban nem akadályozta annak, hogy a jogalkalmazók más tulajdonságot is ilyennek tekintsenek (19. §). Kérdéses azonban, hogy nem sérti-e a jogbiztonságot, hogy a jogalkotó a jogalkalmazókra bízta e fogalom tartalommal való kitöltését, ahelyett, hogy az értelmező rendelkezések között pontosan meghatározta volna.

Kádár András felhívja a figyelmet egy, a közérdekű igényérvényesítés szabályozásával kapcsolatos alapvető problémára. Az Ebtv. értelmében a közérdekű igényérvényesítés nyomán indított eljárásban megállapított kártérítés illetve közérdekű bírság a központi költségvetést illeti [20. § (2) bek.]. A hatályos polgári jogi szabályozás szerint azonban kártérítés csupán abban az esetben állapítható meg, ha a jogsértésnek konkrét sértettje van, közérdekű bírság megállapítására pedig csupán kártérítés megállapíthatósága esetén kerülhet sor [Ptk. 84. § (2) bek.].

¹³⁴ ECRI General Policy Recommendation No.7. 25. pont.

7.4. Szankciók

A szankciókról az Irányelv 15. cikke rendelkezik. E rendelkezés nagyrészt a tagállamok szabad belátására bízva a jogkövetkezmények meghatározását, és csupán azt a kikötést tartalmazza, hogy a „szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

A Hatóság az egyenlő bánásmód sérelmét megállapító határozatában a következő szankciókat alkalmazhatja: elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, nyilvánosságra hozhatja a jogsértést megállapító határozatot, bírságot szabhat ki, illetve külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat. (Jelenleg azonban nincs olyan külön törvény, amely ilyen szankciót állapítana meg.) A bírság összege ötvenezertől hatmillió forintig terjedhet, és a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program költségvetési előirányzatát gyarapítja [Ebtv. 16. § (4) bek.]. A Hatóság a jogkövetkezményeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére tekintettel határozza meg [Ebtv. 16. § (2) bek.].

E szankciók elemzése előtt azonban szólni kell arról a meglehetősen sajátos jogi helyzetről, amely szerint *a munkaügyi illetve fogyasztóvédelmi felügyeletnek a fentiekől részben eltérő szankció-készlet áll a rendelkezésére*.¹³⁵ Így a munkaügyi hatóság jogosult a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony minősítésére, ennek keretében akár azt is megállapíthatja, hogy a foglalkoztatási jogviszony a munkába lépés napjától kezdődően fennáll.¹³⁶ A jogsértő magatartás megszüntetését illetve jogsértő magatartás folytatásának tiltását a munkaügyi felügyelet is alkalmazhatja, e körben ágazat-specifikus szankciók is a rendelkezésére állnak. Szintén jogában áll a jogsértést megállapító határozatot nyilvánosságra hozni. Ugyancsak jogosult bírság alkalmazására, egyszeri jogsértés esetén azonban kétfélmillió forint a munkaügyi felügyelet által kiszabható bírság felső határa – szemben a Hatóság által kiszabható hat millió forinttal. A munkaügyi ellenőrzés során csupán több norma megsértése illetve újabb jogsértés esetén szabható ki hat millió forintos bírság.¹³⁷

A fentiek érvényesek a fogyasztóvédelmi felügyelet által alkalmazható szankciókra is, azzal, hogy itt a törvény nem határozza meg a fogyasztóvédelmi bírság mértékét.¹³⁸ Jelentősséggel bírhat azonban az a tény is, hogy a fogyasztóvédelem akár az üzlet bezárását is elrendelheti.¹³⁹ E szankció a nemzeti és etnikai

¹³⁵ Az alkalmazandó szankciók közötti eltérésekre FARKAS LILLA – KÁRPÁTI JÓZSEF: i. m.

¹³⁶ 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 1. § (5) bekezdés; és 6. § (1) bekezdés h) pont.

¹³⁷ Met 6. § (1) a), b), c), f) és 7. § (3) bek.

¹³⁸ 1997. évi CLV. törvény 47. § (1) bek. a)–d) pont, 48. §.

¹³⁹ 1997. évi CLV. törvény 47. § (1) bek. e) pont.

kisebbségi jogok országgyűlési biztosának meglátása szerint a diszkrimináció elleni küzdelemben is fontos szerepet tölthetne be.¹⁴⁰

A *munkaügyi bíróság* a jogszabályba ütköző megállapodás semmisségének jogkövetkezményeit alkalmazhatja (Mt. 8. §), illetve a munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén a munkavállalót kérelmére eredeti munkakörében kell továbbfoglalkoztatni (Mt. 100. §).

A *polgári bíróság* a személyhez fűződő jogok sérelme esetén megállapíthatja a jogsértés megtörténtét, kötelezheti a jogsértőt a jogsértés abbahagyására és eltilthatja a további jogsértéstől, kötelezheti elégtétel adására nyilatkozat útján vagy más megfelelő módon, a sérelmes helyzet megszüntetésére, az eredeti állapot helyreállítására, a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítésére, jogsértő mivoltától való megfosztására, valamint kártérítés fizetésére. Emellett, ha a kártérítés címen megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, közérdekű bírságot is kiszabhat a jogsértőre (Ptk. 84. §). Mivel bírósághoz a közigazgatási eljárás mellett illetve azt követően is fordulhat a sérelmet szenvedett személy, e szankciók alkalmazására a közigazgatási szankciók mellett is sor kerülhet.)

A *fenti megoldás* – azaz, hogy a szankciók az eljáró hatóság függvényében különbözőek lehetnek, meglehetősen aggályos akár a jogbiztonság, akár az egyenlő bánásmódhoz való jog vonatkozásában. Hiszen amennyiben ugyanazon jogsértést az eljáró hatóság függvényében különböző típusú és súlyú szankcióval sújtjuk, az állampolgárok számára kiszámíthatatlanná, átláthatatlanná válik a jog működése. A jogbiztonság pedig megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy minden érintett tisztában lehessen a jogi helyzettel, annak függvényében alakíthassa magatartását és számolhasson a jogkövetkezményekkel [11/1992. (III. 9.) AB határozat]. Emellett pedig jelentősen hátrányos helyzetbe kerülhet az elkövető abban az esetben, ha a súlyosabb szankciót alkalmazni jogosult hatóság előtt indul ellene eljárás. Az áldozat is hátrányos helyzetbe kerülhet azonban akkor, ha tájékoztatlanságból azon fórum előtt indít eljárást, amely kevésbé súlyos, vagy éppen számára kevésbé kedvező szankciót alkalmaz.

Az Irányelv csupán a szankciók „hatékony, arányos és visszatartó jellegét” írja elő a tagállamok számára, így látszólag igen nagy mérlegelési szabadságot enged a tagállamoknak a szankciók meghatározásában. E követelmények értelmezése során azonban nem szabad figyelmen kívül hagynunk a háttérben megbúvó nemzetközi joganyagot valamint az Európai Bíróság vonatkozó gyakorlatát.

Az Európai Bíróság gyakorlata fényében a *hatékonyság* követelménye az Irányelv vonatkozásában azt jelenti, hogy olyan szankciókra van szükség, amelyek helyreállítják az egyenlőséget, és megfelelő elégtételt nyújtanak a sérelmet szenvedett személy számára.¹⁴¹ Ezek a reparatív szankciók, amelyeknek mind pénzbeli,

¹⁴⁰ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2002. évi tevékenységéről 3. sz. melléklet: Szakvélemény az IM/HAT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról (a továbbiakban: OBH Szakvélemény).

¹⁴¹ Case C271/91 Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (1993) ECR I-4367; paras 24–25 – www.europa.eu.int

mind természetbeni formája is lehetséges. A faji megkülönböztetést tiltó ENSZ Egyezmény 6. cikke, illetve az ehhez kapcsolódó, kötelező erővel nem bíró ENSZ dokumentumok is azt a feltételt támasztják a szankciókkal szemben, hogy azok a sértett számára megfelelő jóvátételt adjanak, amit önmagában nem biztosít az elkövető megbüntetése. Az ECRI 7. számú ajánlásához fűzött magyarázat szintén hangsúlyozza a jogérvényesítő szankciók, ezek körében a reparáció nem pénzbeli formáinak, az adott jogviszonyhoz kötődő formáinak fontosságát.

A hatékonyság fenti értelmezésében vizsgálva a magyar szankciórendszert, a következőket állapíthatjuk meg:

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény által felkínált szankciók körében kifejezetten jogérvényesítő szankciót nem találunk. Reparatív jellegű viszont a munkaügyi felügyeletnek az a jogköre, hogy utólag minősítheti a foglalkoztatási viszonyt. A jogsértő állapot megszüntetésére illetve a jogsértő magatartás további tilalmára vonatkozó szankciók, ha önmagukban nem is elegendők, de más (jelenleg az egyenlő bánásmódról szóló törvényben nem szabályozott) szankciókkal együtt alkalmazva a reparációt szolgálhatnak. A sérelmet szenvedett személy számára csupán a reparáció anyagi formájára nyílnak lehetőségek – azonban nem közigazgatási eljárás keretében, hanem külön – azaz a közigazgatási eljárás mellett vagy azt követően indított – polgári peres eljárás során. Azonban az áldozat számára aránytalan nehézséget és megterhelést jelent, hogy egy közigazgatási eljárás lefolytatása mellett bírósági eljárást is kezdeményezzen.

Ami a reparáció nem pénzbeli, adott életviszonyhoz kötődő formáit illeti, a szankciókészletben a munkaügyi felügyelet fent említett jogosultsága, illetve a munkaügyi bíróság által alkalmazható jogkövetkezmények kivételével nem találunk ilyet.

Ami a *visszatartó erő* követelményét illeti, az ECRI 7. számú ajánlása fényében nem csupán a szoros értelemben vett represszív szankciók bírnak visszatartó erővel, hanem a nevelő jellegű, preventív intézkedések is, amelyek például diszkriminációellenes képzés szervezésének kötelezettségét róják a a jogsértő szervezetre. Emellett a represszió az egyes életviszonyokhoz köthető, specifikus jogkövetkezményeken keresztül is megvalósulhat, tekintettel arra az elvre, hogy az a szankció bír a leginkább visszatartó erővel, ami a diszkrimináló által leginkább féltett dologra irányul. Ilyen, a jövőbe mutató, gazdasági érdekeket figyelembe vevő szankciót tartalmaz a kisebbségi biztos javaslatára módosított, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VI. 16.) MÜM rendelet, amely meghatározott támogatásokból kizárja azon munkaadókat, akikre az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt munkaügyi bírságot szabtak ki (11. §, 16. §, 18. §, 19/A. §). Bár a visszatartó erő fogalma elsődlegesen a szigorúbb, represszív jellegű szankciókhoz kötődik, visszatartó ereje mind a represszív, mind a reparatív szankcióknak lehet. Egyrészt azért, mert a reparatív szankciók bizonyos körülmények között ugyanolyan – sőt akár nagyobb – terhet is jelenthetnek az elkövető számára, mint a kifejezetten megtorló jellegű szankciók, másrészt pedig azért, mert egy jogkövetkezmény visszatartó erejét nem feltétlenül annak súlya, hanem

bekövetkezésének elkerülhetetlensége határozza meg.¹⁴² Így a szankciók preventív hatása nagy mértékben függ az azok érvényesítését szolgáló eljárási szabályoktól.

Represszív szankciónak minősül a bírságolás illetve a jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala. E jogkövetkezmények alkalmazásával szemben, amellet, hogy önmagukban nem felelnek meg az irányelvekben rögzített követelményeknek, egyéb gyakorlati jellegű aggályok is felmerülhetnek. Mivel a közigazgatás alapvetően a jövőre orientált jogág, jogérvényesítő szankciókat igényelne, amelyek „a jogsértő tevékenységre vagy annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit.”¹⁴³ Ennek ellenére a legújabb tendenciák az elrettentés irányába mutatnak, annak ellenére, hogy a bírságok alkalmazása racionális kalkulációt tesz lehetővé az elkövető számára, illetve a túl szigorú szankcionálás akár „daczreakciót” is kiválthat.¹⁴⁴

Preventív jellegű, nevelő szankciókat nem találunk a magyar antidiszkriminációs jogkövetkezmények körében, a jogsértés tárgyára közvetlenül irányuló egyetlen szankció pedig a fogyasztóvédelmi felügyelőség lehetősége az üzlet bezárására.

A szankciók *arányossága* gyakorlatilag azt jelenti, hogy az elkövetett cselekmény súlya és az ehhez fűződő jogkövetkezmény álljanak egymással arányban. Az arányosságot szolgálja az egyenlő bánásmódról szóló törvény azon rendelkezése, amely szerint a jogkövetkezményeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére; a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére – tekintettel kell meghatározni [Ebtv. 16. § (2) bek.]. Az arányosság megvalósulása tehát nagyrészt jogalkalmazási kérdés.

Az arányosság kérdésével kapcsolatosan figyelemre méltó a kisebbségi biztos által megfogalmazott azon kitétel, amely szerint a jogsértés súlytalansága, vagy egyéb, a jogsértő személyével összefüggő méltányolható körülmény esetén – de csak ezekben az esetekben – legyen lehetőség szankció alkalmazásának mellőzésére, vagy „jelképes” szankció kiszabására.¹⁴⁵ Gyakorlatilag jelképes szankciót valósít meg a jogsértő magatartás folytatásának tilalma, ezen túl azonban a törvény kifejezetten nem ad lehetőséget ezen elv figyelembe vételére. Gyakorlatilag viszont, mivel nem teszi kötelezővé a Hatóságnak, hogy szankciót alkalmazzon, a szankció alkalmazásának mellőzésére lehetőség nyílik.

¹⁴² „A bűnök egyik legerősebb fékje nem a büntetések kegyetlensége, hanem azok elmaradhatatlansága, következképpen a bírák ébersége és a hajlíthatatlan ítész ama szigora, melyet, hogy hasznos erény legyen, mérsékelt törvényhozásnak kell kísérnie.” – CESARE BECCARIA: *A bűnökről és a büntetésekről*. (ford. Madarász Imre) Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1998, 42. p.

¹⁴³ KÁNTÁS PÉTER: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 5/2003, 51. p.

¹⁴⁴ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2000. évi tevékenységéről. – www.obh.hu

¹⁴⁵ OBH Szakvélemény.

Amennyiben elfogadjuk azt a kitélt, hogy a diszkrimináció jogkövetkezményeivel szembeni végső követelmény az egyenlő bánásmód követelményének érvényre juttatása, nem lehetünk elégedettek a magyar szankciórendszerrel. Nem igen tartja ugyanis szem előtt a sérelmet szenvedett személy jogai helyreállításának szempontját, nem él a nevelő jellegű, preventív szankciók eszközével, és gyakorlatilag a szigorú értelemben vett represszív szankciók dominanciája érvényesül.

Összefoglalva mindezeket, azt mondhatjuk, hogy *a magyar szabályozás szankciórendszere nem felel meg az Irányelvben foglalt hatékonyság követelményének, emellett egyéb szakmai követelmények fényében sem állja meg a helyét.*

8. Minimális követelmények

Az Irányelv 6. cikke értelmében a tagállamok bevezethetnek vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének védelme szempontjából kedvezőbbek az Irányelv által meghatározottaknál. Az Irányelv végrehajtása pedig nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az Irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.

A magyar jogalkotó három ponton lépett túl az Irányelvben foglalt minimumkövetelményeken: egyrészt a tekintetben, hogy a tiltott magatartások körébe vonta a jogellenes elkülönítést, másrészt közzsféra vonatkozásában valamennyi jogviszonyra kiterjesztette a törvény tárgyi hatályát, harmadrészt pedig azáltal, hogy lehetővé tette a közérdekű igényérvényesítést.

A fennálló védelmi szint csökkentéséről beszélhetünk a diszkrimináció fogalma vonatkozásában a tekintetben, hogy – szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával – egységesen az ésszerűségi tesztet alkalmazza a jogalkotó. Szintén felmerül a védelmi szint csökkentése a munka világával kapcsolatos ügyekben a bizonyítási teher kapcsán, ahol a bizonyítást az alperesre telepítő rendet a bizonyítási teher megosztása váltotta fel. (Ez utóbbi megoldás azonban gyakorlati szempontból szükségeszerű és védhető.)

9. Köztársasági Esélyegyenlőségi Program

A törvény IV. fejezete rendelkezik a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program elfogadásáról, amelynek „célja, hogy az élet valamennyi területén megelőzze a hátrányos megkülönböztetést és elősegítse egyes társadalmi csoportok tagjainak esélyegyenlőségét” (Ebtv. 31. §). A program, amely valamennyi, a fenti célt szolgáló kormányzati intézkedést magában foglalja, részletesen a következőket tartalmazza: a társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásához szükséges intézkedéseket, a jogsértés elleni fellépés lehetőségeire vonatkozó felvilágosító intézkedéseket, a hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiaci helyzetének javítását célzó intézkedéseket, a hátrányos helyzetű csoportok döntéshozatalban való részvételének növeléséhez szükséges intézkedéseket, a munkáltatóknak a Program eredményességében való érdekeltiségét növelő intézkedéseket, a hátrányos helyzetű cso-

portoknak az információs társadalomba való bekapcsolódását elősegítő intézkedéseket, a hátrányos helyzetű csoportok részvételének növeléséhez szükséges intézkedéseket a köz- és felsőoktatásban, illetve a fentiekhez szükséges jogalkotási feladatokat. A Programot a Kormány javaslatára az Országgyűlés két évente hagyja jóvá. A Kormány előzetesen egyeztet a társadalmi és érdekképviselői, valamint munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői szervezetekkel.

A törvény lehetőséget ad arra, hogy a települési önkormányzatok a Köztársasági Esélyegyenlőségi Programban meghatározottakkal összhangban helyi esélyegyenlőségi programokat fogadjanak el (Ebtv. 35. §). Az ötven főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek pedig kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni (Ebtv. 36. §).

A kisebbségi ombudsman a törvény koncepciójáról kifejtett véleményében jelzi, hogy meglehetősen rendszeridegennek látja a törvény esélyegyenlőségi részét, hiszen voltaképpen konkrétumokat nem tartalmazó, felhatalmazó jellegű rendelkezésről van szó. Mivel a Program elfogadására a mai napig nem került sor, így annak gyakorlati értékelésére nincs lehetőség.

III. A magyar szabályozás értékelése

Az Ebtv. fogalomrendszere tekintetében elmondható, hogy a jogalkotó valamenyny, az Irányelv által jogellenesnek nyilvánítandó magatartásról rendelkezett a törvényben, sőt – az ECRI ajánlásainak és a Magyarországon tapasztalható körülmények fényében a jogellenes elkülönítésről is rendelkezett. Pozitívuma a magyar szabályozás fogalomrendszerének, hogy a kollektív egyenlőség-koncepciónak megfelelően csoportok is válhatnak a hátrányos megkülönböztetés áldozatává, illetve előnyben részesítés alanyává. Nehezíti mindazonáltal e lehetőségek kiaknázását a faji, etnikai diszkrimináció eseteiben a konkrét, jogszabály által rögzített csoportképző ismérvek hiánya, azaz a csoporthoz tartozó személyek azonosíthatatlansága.

Problémát jelent, hogy annak ellenére, hogy a törvény megfogalmazásából több helyütt is kitűnően a jogalkotó figyelembe vette az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlatát, „a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok”, mint kimentési ok meghatározása során arra nem volt tekintettel, leszállítva ezáltal az Irányelv, illetve az Alkotmánybíróság mércéjét. A fentiek mellett mind a közvetlen, mind a közvetett diszkrimináció fogalma szűkebb az Irányelv által rögzítettekénél, hiszen a potenciálisan kedvezőtlen hatást nem minősítik jogellenesnek az Ebtv. fogalmai. E problémákat feltétlenül orvosolni kellene annak érdekében, hogy eleget tegyünk az Irányelv elvárásainak. Hasonlóképpen fontos lenne a törvény személyi hatályának módosítása a magánszektor vonatkozásában, hiszen a magánszemélyekre nem terjed ki az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi jogviszony vonatkozásában az egyenlő bánásmód megtartásának kötelezettsége.¹⁴⁶ Pozitívuma a szabá-

¹⁴⁶ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (2004): i. m. 58. p.

lyoásnak, hogy a tág értelemben vett közszférába tartozó szervek valamennyi tevékenységére kiterjed a hatálya, azaz e tekintetben túllép az Irányelv által megkövetelt tárgyi hatályon.

A törvény eljárási rendelkezéseivel kapcsolatban pozitív, hogy különálló, saját eljárási rendet alakított ki a diszkriminatív magatartások szankcionálására. Hátrányt jelenthet azonban viszont a rendelkezésre álló fórumok sokrétűsége, amely egyrészt nehézzé teszi az eligazodást a jogban járatlan ügyfél számára. Problémát jelent továbbá az egyes fórumok döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek eltérő száma, illetve az alkalmazható szankciók eltérő köre. Nem tesz eleget az Irányelv elvárásainak az Ebtv. szankciórendszere a hatékonyság követelménye tekintetében, illetve egyéb nemzetközi és szakmai elvárásoknak sem felelnek meg az alkalmazható szankciók. A szankciók nevelő, előremutató jellegének kiaknázatlanul hagyásával a jogalkotó értékes lehetőséget szalaszt el a diszkriminatív magatartásformák hosszú távú befolyásolása szempontjából.

Azaz – bár a jogalkotó kétségtelenül nagy lépést tett előre a diszkrimináció elleni küzdelem terén – a szabályozás hatékonyságának fokozása, illetve az uniós joganyaggal való teljes harmonizálása érdekében érdemes lenne néhány fogalmi pontosítást eszközölni, illetve újra átgondolni a tilalom megsértése esetén követendő eljárási rendelkezéseket.

KATALIN SZAJBÉLY

LES MESURES CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE, EN VUE DE LA DIRECTIVE 2000/43/EC

(Résumé)

En Hongrie, 6% de la population totale appartient à la minorité Roma. Les Roma en Hongrie – comme dans la plupart de l'Europe – souffrent des discriminations multiples. Ils vivent dans des conditions de déprivation et ségrégation sociales, malgré que la Constitution de 1949 déclare l'interdiction de tout discrimination. Pendant la période d'accession, la Commission de l'Union Européenne a dans ses rapports annuels averti l'Hongrie de respecter le droit des Roma à l'égalité et d'améliorer leurs conditions de vie.

La Directive 43/2000/EC, adoptée en juin 2000, a obligé les états-membres et les états accedants à effectuer une serie de mesures légales pour assurer la protection contre toutes formes de la discrimination raciale. Comme conséquent, la Hongrie devait aussi transposer les dispositions de cette Directive. Elle a relevé ce défi en choisissant la technique d'adopter en 2003 une loi complexe, interdisant tout discrimination de n'importe quelle motive, dans tous les domaines de la vie.

Le présent étude présente la situation de la population Roma en Hongrie, et analyse les mesures légales selon leur conformité aux exigences communautaires et leur efficacité dans la lutte contre les dicriminations raciales.

TOLNA ANDRÁS

A polgári jogi igények bírósági értvényesítésének elősegítése

I. Bevezetés

Az emberi tevékenység minden területéhez hozzátartozik a különféle érdekek szembekerülésének lehetősége. Amennyiben jogilag védett érdekek ellentétbe kerülnek, jogi konfliktushelyzet alakul ki.¹ A konfliktus megoldásának a jogszociológia négy fő útját különíti el: a konfliktusban álló felek közvetlen tárgyalása; meg egyezés egy harmadik fél bevonásával; bevont külső-semleges személy nemcsak közvetít, hanem dönt is, melynek a felek alávetik magukat; bírósághoz fordulás. A jogi konfliktusok megoldásának leggyakoribb és legelismertebb formája a jogvita bíróság elé vitele. Ezt mutatja az is, hogy hazánkban bár az elmúlt években megindult a polgári (ide sorolva a gazdasági, munkaügyi és közigazgatási) eljárások számának csökkenése, azonban 2003-ban is összesen 566.495 polgári ügy érkezett az elsőfokú bíróságokhoz (a cégügyek és a csőd-és felszámolási ügyek kivételével).²

Mivel a jogi konfliktusok megoldásának egyik fő útja azok bíróság elé vitele, a jogállamban alapvető követelmény, hogy az egyének számára biztosítva legyen a bírósághoz való fordulás joga. Ezzel kapcsolatban azonban az állami kötelezettség nem merülhet ki a jog alkotmányi szintű deklarálásában és a bírósági szervezet létrehozásában. „Amennyiben az állam a pert, mint jogvédelem eszközét elismeri, ahhoz olyan feltételeket kell szabnia, amely a szegény és gazdag számára egyaránt elérhető.”³ Az államnak olyan intézményrendszert is ki kell alakítania, amely a jogait értékesíteni kívánók számára ténylegesen lehetővé teszi a bírósághoz fordulást. Ez úgy történhet, hogy az állam olyan jogszabályi környezetet teremtsen, amely a bírósági jogértvényesítés akadályait megszünteti.

¹ KENGyel MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, Bp., 2003, 27. p.

² Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Elnökének Tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács igazgatási tevékenységéről. 2003. január 1. – 2003. december 31. *Bírósági Közlöny melléklete*. 2004. 32., 50. és 54. p.

³ FRANZ KLEIN: *Zeit- und Geistesströmungen im Prozesse*. Dresden 1901, 21. p.; idézi KENGyel MIKLÓS: A jogértvényesítés akadályai és a „joghöz jutás lehetőségei” a polgári perben. *Jogtudományi Közlöny*, 1988/4. 187. p.

II. A bírósághoz való fordulás jogának jelentése, tartalma

1. A bírósági eljáráshoz fűződő jog emberi jogként deklarálva először az ENSZ által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. cikkében jelent meg. Ezt követően a bírósághoz fordulás joga az 1950-es Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében, majd az ENSZ 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikkében fogalmazódott meg. Ezen nemzetközi dokumentumok közül a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban a legfontosabb szerepet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) játszotta, mivel az Egyezmény rendelkezéseinek megsértése esetére létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) elé számos, e cikk megsértésével összefüggő ügy került, mely során a Bíróság az Egyezmény rendelkezését értelmezte, tartalommal megtöltötte.

Az Egyezmény 6. cikk 1. pontja előírja a bíróság előtti tisztességes eljáráshoz fűződő jogot, mely rendelkezést a Bíróság akként értelmez, hogy az magába foglalja a bírósághoz fordulás jogát is.⁴ A tisztességes eljáráshoz fűződő jog egyik legfontosabb része, hogy az állam megfelelő fórumot, bírósági rendszert biztosítson a személyek egymással szembeni jogvitáinak eldöntésére.⁵

A bírósághoz fordulás joga bár nagyon fontos jog, abszolút jognak nem tekinthető. Az egyes államok e joggal kapcsolatban is alkalmazhatnak korlátozásokat, melyek azonban a jog lényegét nem sérthetik, és meg kell, hogy feleljen a szükségesség és az arányosság követelményének. Ilyen korlátok lehetnek: a) ügy tárgya; b) időkorlátok; c) perelhető személyek köre; d) a peresítő személyi kör; e) jogorvoslati jog.⁶ Lehet ugyanis olyan ellensúlyozó érdek, amely indokoltá teszi a bírósághoz fordulás jogának korlátozását.⁷ A jog fenti követelményekkel ellentétes módon történő kifejezett jogi korlátozása azonban már nem megengedett, az az Egyezményt sérti.

A jogi korlátokon túlmenően azonban a bírósághoz fordulás jogának sérelméhez vezethet az is, ha a konkrét körülmények folytán lehetetlenül el a bírói úton történő jogérvényesítés, mint ahogy arra, a Bíróság az Airey-ügyben rámutatott. A Bíróság kimondta, hogy a bírósághoz fordulás jogát egy ténybeli akadály (kedvezőtlen anyagi helyzet) nem korlátozhatja, mert az ugyanúgy sértheti az Egyezményt, mint a jogi akadályok. Ennek értelmében amennyiben az állam nem teszi lehetővé, hogy a rossz anyagi helyzetben lévő személyek jogaik érvényesítése érdekében ténylegesen bírósághoz tudjanak fordulni, az Egyezményben biztosított jog sérül.

⁴ Airey kontra Írország ügy. Ismertetését lásd VINCENT BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Bp. 1999, 156–160. p.

⁵ *Emberi jogok*. (Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila). Osiris, Bp. 2003, 703. p.

⁶ GRÁD ANDRÁS: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Osiris, Bp. 2005, 216., 232. p.

⁷ Ezt a magyar Alkotmánybíróság is kimondta a 935/B/1997. számú határozatában (ABH 1998, 772–773. p.), valamint az 59/1993 (XI. 29.) számú határozatában.

2. A bírósághoz fordulás joga a magyar jogban először az 1966-os Egyezség-
okmányt kihirdető 1976. évi 8. tvr.-ben jelent meg, az Alkotmányba azonban csak
annak 1989-es módosításával került be. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése bizto-
sítja mindenki számára a jogi lehetőséget, hogy jogvitáit bírói úton rendezze. Ez
azonban ténylegesen még nem jelenti azt, hogy a vitás ügyével mindenki bíróság-
hoz tudna fordulni, tekintettel arra, hogy egy peres ügy költségeit egy anyagilag
hátrányosabb helyzetben lévő személy nem biztos, hogy vállalni tudja. Így ezen
túlmenően – mint ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott – az államnak
kötelezettsége az is, hogy a bírósághoz fordulás jogának reális lehetőségét megte-
remtse, azaz függetlenül anyagi viszonyaitól, jogi ismereteitől a jogérvényesítés
bírói útja mindenki előtt nyitva legyen.⁸ Az állam tevékeny közreműködése ezen
joggal kapcsolatban az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből is következik, mely
előírja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esély-
egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Az állami törek-
vés azonban nem merülhet ki annak formális deklarációjában, a jogi védelemnek
ténylegesnek, létezőnek és hatékonynak kell lennie.⁹

3. Mindezekből következően a bírósághoz fordulás jogának érvényesülése ér-
dekében az államnak a bírósági intézményrendszer felállításán túl olyan szabályo-
zást kell kialakítania, mely valóban lehetővé teszi, hogy bárki – tekintet nélkül
vagyonai viszonyira és jogi ismeretére – jogai megsértése esetén bírósághoz fordul-
hasson. E kötelezettség teljesítése során az alkalmazandó eszközök megválasztásá-
ban az állam széles körű szabadsággal rendelkezik. A megválasztott eszközöknek,
megoldásoknak pedig összességükben kell garantálni, hogy az anyagilag és jogi
ismeretekben hátrányosabb helyzetben lévők számára is elérhetővé váljon a bírói út
a jogérvényesítés érdekében.

Ahhoz tehát, hogy valamennyi személynek egyenlő esélye legyen a bírósághoz
forduláshoz, el kell hárítani azokat az akadályokat, amelyek a kedvezőtlenebb
helyzetben lévőket meggátolhatják a jogvitájuk bírói útra vitelében. Ilyen akadályt
jelent a kedvezőtlen anyagi helyzet és a jogi ismeretek hiánya. A bírósági eljárások
sok esetben magas költségei a rossz anyagi viszonyok között lévő személyek szá-
mára visszatartó erővel hatnak az eljárás megindítására. Az eljárás megindításához
szükséges, valamint az eljárás során felmerülő költségek fedezetének hiányában
lemondhatnak a jogvita bíróság elé viteléről, így sérül a bírósághoz fordulás alap-
joga. A jogi ismeretek hiánya mind önmagában, mind az anyagi helyzettel össze-
függésben akadályozó tényező lehet. Amennyiben valaki még alapvető jogi ismere-
tekkel sem rendelkezik, nem tudja, mivel éri jogsérelem, valamint hogy jogai meg-
sértése esetén kihez fordulhat, annak számára a bírósági út elérésének reális lehetősé-
ge szintén nem áll fenn. A jogi ismeretek hiányának pótlása ügyvédhez fordulás-

⁸ 1074/B/1994. számú alkotmánybírósági határozat (ABH 1996, 453–455. p.); 539/B/1997. szá-
mú alkotmánybírósági határozat (ABH 1998, 735. p.)

⁹ GADÓ GÁBOR: Az eljárási igazságosság a polgári perben. *Magyar Jog*, 2000/1. 33. p.

sal pótolható, azonban ennek már költségei vannak, amelyet már nem biztos, hogy mindenki tud vállalni, így ilyen módon is akadálya lehet a jogérvényesítésnek.

Az első akadály elhárításához a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kiadásokra is kiterjedő támogatási rendszert kell kiépíteni.¹⁰ A másik akadály elhárításához olyan tájékoztatást, illetve szolgáltatás igénybevételének lehetőségét kell biztosítani, mely segítséget nyújt ahhoz, hogy jogsérelem esetén az igényt a megfelelő bíróság előtt az előírt formában érvényesíteni lehessen.

E követelmények fogalmazódnak meg az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 7. számú ajánlásában.¹¹ Ide kapcsolódóan az ajánlás első elve kimondja, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni a nyilvánosság tájékoztatására a bíróságok székhelyéről, illetékességéről, továbbá a bírósághoz a kereset benyújtásáról vagy ilyen esetben a védekezés módjáról. A tizenegyedik elv szerint a kereset benyújtását nem lehet ahhoz kötni, hogy az egyik fél az állam számára – az ügy jellegére is figyelemmel – indokolatlan összeget fizessen meg. A tizenkettedik elv értelmében pedig ha az eljárási költségek nyilvánvaló akadályát képezik az igazságszolgáltatás igénybevételének, akkor lehetőség szerint csökkenteni kell vagy el kell törölni ezeket.

III. A költségkedvezmények rendszere

1. A költségkedvezmények szabályozásának alakulása

1.1. Az anyagilag kedvezőtlenebb helyzetben lévő személyek számára a polgári eljárásban való részvétel megkönnyítése a magyar jogi szabályozásban a XIX. század második felében jelent meg. Először a polgári törvénykezési perrendtartásról szóló 1868. évi LIV. tcz. tartalmazott az ún. szegénységjogra vonatkozó rendelkezést. A törvény 90 §-a alapján azonban akkoriban a szegénység csak képviselőt biztosított a vagyontalanok részére.

A későbbiekben ezen intézmény mellé újabbak társultak. Az 1881. évi XXVI. tcz. 14 §-a a bírósági eljárás során igénybe vehető bélyegmentességről rendelkezett. Ezt követően jelentős lépést jelentett a polgári eljárás során nyújtható támogatások szabályozásában az 1911. évben elfogadott polgári perrendtartás. A törvény Második cím V. fejezete részletesen rendelkezik „szegénységi jogról”, amely tartalmilag a mai költségmentességnek feleltethető meg.

1.2. A jelenleg még hatályos szabályozás szerint a költségkedvezmények több különböző szintű jogszabályban kerülnek szabályozásra. Az ezekre vonatkozó rendelkezéseket a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.), az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.), a

¹⁰ Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság az 574/B/1996. számú határozatában (ABH 1996, 629. p.)

¹¹ In *Emberi Jogi Füzetek*. Bírósági Határozatok melléklete, 1999, 20–29. p.

6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: Kmr.) és a 2/1968. (I. 24.) IM rendelet tartalmazza. Ezek alapján a polgári eljárásban való részvételt az alábbi költségkedvezmények segítik elő:

- költségmentesség;
- illeték-feljegyzési jog;
- illetékmentesség.¹²

Valamennyi költségkedvezménynek két formája van: személyes és tárgyi költségmentesség.

1.3. A személyes költségmentességben a fél jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján részesíthető. A személyes költségmentesség engedélyezése bizonyos esetekben kötelező, míg ezeken túlmenően a bíróság mérlegelésén múlik az engedélyezés. A kötelező engedélyezés esetén a Kmr. a munkaviszony alapján megállapított öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegében állapítja meg azt a határt, mely alatt a felet a személyes költségmentesség mindenképpen megillet. Emellett azonban figyelembe kell venni a fél vagyoni helyzetét is, ugyanis a vagyona nem haladhatja meg a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakat. Ezen felül költségmentességben részesül az a fél, aki rendszeres szociális segélyt kap [Kmr. 6. § (1) bek.].

Méltányosságból abban az esetben biztosítható költségmentesség a fenti feltételek hiányában, ha fél körülményeinek figyelembe vételével megállapítható, hogy a fél létfenntartása veszélyeztetett [Kmr. 6. § (2) bek.].

A *tárgyi költségmentesség* a felet a per tárgyára tekintettel illeti meg, ez nem függ jövedelmi és vagyoni viszonyaitól. E perek körét a Kmr. 2. § (1) bekezdése sorolja fel.

A költségmentesség tartalmilag azt jelenti, hogy a fél mentesül az illeték megfizetése, az eljárás során felmerülő költségek előlegezése, illetőleg megfizetése, valamint a perköltség-biztosíték letétele alól, és kérheti pártfogó ügyvéd kirendelését. Tárgyi költségmentesség esetében azonban vannak olyan összegek, amelyekre a költségmentesség nem terjed ki. Ilyen a vérttulajdonság-vizsgálat költsége, valamint a törvényen alapuló tartással kapcsolatos perekben a tartásra kötelezett jövedelmének megállapításához szükséges szakértői költség [Kmr. 3. § (2) bek.]; munkaügyi perben a munkáltatónak, a bányakár megtérítése iránti perben a bányavállalkozónak pervesztessége arányában viselnie kell az állam által előlegezett költséget, és a munkáltatónak személyes illetékmentesség hiányában a meg nem fizetett illetéket is [Kmr. 3. § (3) bek.], bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányuló perben a károkozó köteles viselni a le nem rótt eljárási illetéket és az állam által előlegezett költséget [Kmr. 3. § (4) bek.].

¹² Az Itv.-ben szabályozott mérsékelt illeték nem tekinthető ilyen költségkedvezménynek, ugyanis azt a törvény az eljárás befejezésének módjára tekintettel biztosítja, nem pedig azért, hogy az eljárás során (annak megindításakor és annak folyamán) a kedvezőtlenebb anyagi helyzetben lévők jogaikat érvényesíteni tudják.

A költségmentesség tartalmi elemét jelentő pártfogó ügyvéd igénybevételének lehetősége biztosítja a kedvezőtlenebb anyagi helyzetben lévő fél számára azt, hogy az eljárás során ügyvéd képviselje, amennyiben azt az ügy körülményei indokoltá teszik.

1.4. A személyes illeték-feljegyzési jogban a fél szintén jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintettel részesülhet. Ez a kedvezmény akkor engedélyezhető, ha az illeték előzetes megfizetése a félnek jövedelmi és vagyoni viszonyaival arányban nem álló megterhelést jelentene, így különösen akkor, ha a lerovandó illeték a fél és a házastársa, valamint vele egy háztartásban élő, általa eltartott gyermekei előző adóévben elért egy főre eső adóköteles jövedelme 25 %-át meghaladja (Itv. 60. §).

A tárgyi illeték-feljegyzési jog a felet a per tárgyára tekintettel illeti meg, függetlenül a jövedelmi, vagyoni viszonyaitól. Ezen perek körét az Itv. 62. § (1) bekezdése sorolja fel.

Az illeték-feljegyzési jog mindkét formája azt jelenti, hogy a félnek az illetéket előzetesen nem kell megfizetni. Ez egy feltételes kedvezményt jelent, ugyanis a viselése majd a pervesztességtől függ.

1.5. A költségmentesség és az illeték-feljegyzési jog kedvezményének személyes formái a fél kérelmére biztosítható. Ez alapján a bíróság dönt a kedvezmények engedélyezéséről, mely során köteles alakszerű határozatot hozni. Amennyiben ezt a bíróság elmulasztja, de a kérelmet de facto teljesíti (például a költségjegyzék kiállítás), úgy kell tekinteni, hogy a fél ténylegesen részesült a költségkedvezményben.¹³ A kérelem előterjesztésének idejére vonatkozóan a Rend. korlátozást tartalmaz. A felperes (kérelmező) a per megindítása előtt vagy azzal egyidejűleg, illetve az elsőfokú eljárást befejező határozat meghozataláig, az alperes (kérelmezett) legkésőbb a fellebbezés előterjesztésével egyidejűleg nyújthatja be az engedélyezés iránti kérelmét [Kmr. 5. § (2) bek.]. Az elsőfokú eljárást befejező határozat meghozatala után az engedélyezésre csak kivételes esetekben van lehetőség. Ezeket a Kmr. 10. § (1) bekezdése taxatív felsorolja: a fél az eljárás során ismeretlen helyen tartózkodott; a féllel szemben kibocsátott fizetési meghagyás, illetve bírósági meghagyás ellen ellentmondással nem élt; az engedélyezés feltételei utóbb következtek be. Ezen túlmenően az elsőfokú határozat meghozatala után abban az esetben is sor kerülhet az utólagos engedélyezésre, ha az eljárás során a félnek nem volt jogi képviselője és a bíróság nem tájékoztatta őt a Kmr. 5 § (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a költségmentesség engedélyezésének feltételeiről.¹⁴

A költségkedvezmények két formájával kapcsolatban a Kmr. a bíróság számára előírja, hogy azok feltételeit az engedélyezést követően felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot el kell végezni az eljárás jogerős befejezéséig – az engedélyezés időpontjához képest – évente; a végrehajtható okirat kiállítása előtt, ha az eljárás jog-

¹³ BH 1998/6/299/II.

¹⁴ Lásd Jász-Nagykun–Szolnok Megyei Bíróság Polgári–Gazdasági–Közigazgatási Kollégiumának 3/2004. (XII. 3.) számú ajánlás 3. pontja.

erős befejezésétől számítva már egy év eltelt; az eljárás bármely szakaszában – ideértve a felülvizsgálati kérelem elbírálását is –, ha adat merül fel arra nézve, hogy a feltételek már az engedélyezéskor sem álltak fenn vagy utóbb megszűntek [Kmr. 8. § (1) bek.].

A két költségkedvezmény tárgyi formájához nem kell külön kérelmet benyújtani, az a felet a jogszabály alapján megilleti.

1.6. A *személyes illetékmentesség* az Itv. 5. § (1) bekezdésében felsoroltak számára biztosít kedvezményt az illeték előlegezése és megfizetése alól. Az illetékmentesség személyes formája annyiban különbözik a másik két költségkedvezmény személyes formájától, hogy ez a jogszabály erejénél fogva, az Itv.-ben felsorolt jogi személyeknek, szervezeteknek jár, nem kell a jövedelmi és vagyoni viszonyokat megvizsgálni.

A *tárgyi illetékmentesség* az Itv. 57. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásokban – függetlenül a fél anyagi körülményeitől – nyújt mentességet az illeték megfizetése alól.

2. A költségkedvezmények új szabályozása

A költségkedvezmények rendszerén több területen is változást hoz a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.). A Jst. a költségkedvezményeket egy átfogó jogi segítségnyújtó intézményrendszerben helyezi el, mely magába foglalja a bírósági és hatósági eljárásokon kívüli segítségnyújtást is.¹⁵ A költségkedvezményekre vonatkozó új szabályok 2006. január 1. napjával lépnek várhatóan hatályba.

A költségkedvezményekre vonatkozó alapvető rendelkezések (a formái, tartalma, igénybevételének feltételei) teljes körűen törvényi szinten kerülnek szabályozásra. Az eddig a Kmr.-ben megtalálható költségmentességgel kapcsolatos szabályok ugyanis bekerülnek a Jst.-be, illetve a Pp.-be. Az alapvető jogforrások a következők: Pp., Jst., és az Itv. Rendeleti szinten a támogatások igénybevételének és engedélyezésének részletszabályai kerülnek megállapításra.

2.1: A költségkedvezmények formái

A polgári eljárásban igénybe vehető költségkedvezmények köre egy új formával bővül ki, nevezetesen a költségfeljegyzési joggal. Ezen intézmény bevezetésének gondolata már korábban is felmerült a jogirodalomban, de az akkori szabályozásba nem sikerült beépíteni.¹⁶ Így ezzel kiegészülve a költségkedvezmények az alábbiak lesznek:

– költségmentesség;

¹⁵ Jst. Indokolása.

¹⁶ HORVÁTH JÁNOS: Költségkedvezmények jogalkalmazói szempontból. *Magyar Jog*, 1987/5. 439. p., GÁSPÁRDY LÁSZLÓ: Az időtényező elmélete és alapvető összefüggései a polgári eljárásjog dogmatikájában. *Gazdaság és Jogtudomány*, 1981/3–4. 387. p.

- költségfeljegyzési jog;
- illeték-feljegyzési jog;
- illetékmentesség.

2.2. A *költségmentesség* esetében fontos változás lesz, hogy megszűnik a tárgyi költségmentesség, azaz a per tárgyra tekintettel, a fél vagyoni és jövedelmi viszonyaitól függetlenül biztosított költségmentesség. Az új szabályozás csak a személyes költségmentességet hagyja meg. Az eddig a Kmr. 2. § (1) bekezdésében felsoroltak az újonnan kialakított tárgyi költségfeljegyzési jog esetei lesznek. Korábban is voltak olyan nézetek, hogy a tárgyi költségmentesség eseteit csökkenteni kellene, egyes perekben ugyanis az nem indokolt [ilyenek a Kmr. 2. § (1) bekezdésének g) –h) pontjának esetei].¹⁷ A pereszes károkozónak a meg nem fizetett illeték és az állam által megelőlegezett költségek viselése alóli mentesülése ugyanis nem védhető. Ezekben az esetekben már a Kmr. is tartalmaz kiegészítő rendelkezést a már hivatkozott 3. § (3) és (4) bekezdésében, melyek szerint a pereszes felet kötelezni kell az állam által megelőlegezett költség és a meg nem fizetett illeték megfizetésére. Ezzel a rendelkezéssel a gyakorlatban tartalma szerint a költségfeljegyzési jog valószínűleg meg jelenleg is.

Az új szabályozásból a tárgyi költségmentesség teljes kikerülése azonban nem egészen indokolt. A státuszperekre vonatkozóan – jellegükre, a gyermekek érdekeire tekintettel – azt továbbra is fenn lehetett volna tartani a Kmr. 3. § (2) bekezdésének átvételével. Különösen a gondnokság alá helyezési perekben vetődhet fel az új szabály hátránya. Amennyiben a bíróság az alperest gondnokság alá helyezi, úgy őt kötelezni kellene a meg nem fizetett illeték és az állam által megelőlegezett költségek megfizetésére, mivel pereszesnek minősül. Az ilyen ügyekben az alperesek nagy részt kevés vagy semmilyen jövedelemmel nem rendelkeznek, így nem indokolt e költségek velük történő megfizettetése. Az új szabály miatt ahhoz, hogy mentesülni tudjanak az előbbi költségek viselése alól, személyes költségmentesség engedélyezése iránti kérelmet kellene benyújtaniuk, amely az ilyen ügyekben szereplő alperesek számára – állapotuk miatt – nehézséggel járhat, amelyet még a kötelező ügygondnok kirendelése sem igazán orvosol.

A személyes költségmentesség engedélyezésének feltétele a továbbiakban is a fél jövedelméhez és vagyoni viszonyaihoz fog kötődni. Amennyiben a fél havi nettó jövedelme nem haladja meg a munkaviszony alapján megállapított öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét (nyugdíjminimum), úgy megilleti a személyes költségmentesség [Jst. 5. § (1) bek.]. Ezen felül kibővül azon esetek köre, amikor a fél részére kötelező a személyes költségmentesség engedélyezése: a) rendszeres szociális segélyben részesül, b) közgyógyellátásban részesül vagy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát állapították meg, vagy c) átmeneti szállást igénybe vevő hajléktalan személy, d) menekült, menedékes, illetve menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kérő személy és a jövedelmi és vagyoni helyzetéről tett nyilatkozata alapján a számára biztosított ellátásra és támogatásra jogosult. [Jst.

¹⁷ HORVÁTH JÁNOS: i. m. 440. p.

5. § (2) bek.]. Ezekben az esetekben a jogszabály ugyanis vélelmezi a rászorultságot a személyes költségmentességre.

A költségmentesség engedélyezésekor ugyanakkor figyelemmel kell lenni a fél vagyoni viszonyaira is. Amennyiben ugyanis a fél rendelkezik olyan vagyonnal, amelynek felhasználásával (értékesítésével, megterhelésével stb.) a költségeket fedezni tudja, a részére nem adható költségmentesség. Természetesen az így figyelembe veendő vagyontárgyak köréből a Jst. kiveszi azokat a vagyontárgyakat, melyek a mindennapi életvitelhez szükségesek (szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakat, a fél olyan ingatlanát, amely saját és az általa eltartottak lakhatását szolgálja, a mozgáskorlátozott személy gépjárművét és azt a gépjárművet, amely nélkül a fél foglalkozásának gyakorlása lehetetlenné válik, és azokat a vagyontárgyakat, amelyek a nyugdíjminimum összegének megfelelő jövedelem megszerzéséhez szükségesek. Jst. 9. §).

A személyes költségmentesség kötelező biztosításának esetei mellett az új szabályozás is megtartja a jövedelmi határ feletti, méltányosságon alapuló személyes költségmentesség engedélyezését. Viszont pontosabban meghatározza, hogy mikor tekinthető a fél rászorultnak, tehát azt, hogy milyen szempontokat kell figyelembe venni a költségmentesség engedélyezésekor. A szempontok a következők: *a)* a jogi szolgáltatás igénybevételét lehetetlenné tévő mértékben akadályoztatva van a jövedelmével való rendelkezési joga gyakorlásában, *b)* számára a jogi szolgáltatás igénybevétele egyéb személyes körülményeire – így különösen fogyatékosságára, illetve a lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye államának magas megélhetési költségeire – tekintettel még ilyen összegű jövedelem mellett is lehetetlen, vagy *c)* a jövedelmét a jogi szolgáltatás igénybevételétől eltérő más célra kell fordítania és ennek elmaradása a fél vagy a vele egy háztartásban élők életét, testi épségét, egészségét, vagy megélhetését közvetlenül veszélyeztetné [Jst. 8 § (1) bek.].

Ezekben az esetekben azonban egy felső jövedelmi korlát kerül felállításra, amelyet meghaladóan nem nyújtható személyes költségmentesség. Mégpedig akkor, ha a félnek kérelem előterjesztését megelőző évben elért nettó átlagkeresete legalább 30 %-kal meghaladja a rászorultsághoz vizsgált, levonások nélküli havi nettó jövedelmét [Jst. 8. § (2) bek.].

A költségmentesség tartalma az új szabályok szerint a jelenleg hatályossal megegyezik, annyi különbséggel, hogy a költségmentesség lehet teljes vagy részleges. Eszerint a személyes költségmentességet úgy is lehet engedélyezni, hogy az csak meghatározott költségekre vagy költséghányadra terjed ki. Ilyen esetben azonban a többi költség a felet költségfeljegyzési jog illeti meg.

2.3. Az újonnan bevezetendő *költségfeljegyzési jog* a fél részére azt a kedvezményt biztosítja, hogy a fél illeték-feljegyzési jogban részesül és mentesül az eljárás során felmerülő költségek előlegezése alól, azonban az eljárás befejezésekor a pervesztes fél köteles a meg nem fizetett illetéket és az állam által előlegezett költségeket megfizetni.

A költségfeljegyzési jognak két formája lesz: személyes és tárgyi költségfeljegyzési jog.

A személyes költségfeljegyzési jogot engedélyezni kell abban az esetben, ha a fél havi nettó jövedelme nem haladja meg a teljes munkaidőben történő foglalkoztatás alapján járó munkabér mindenkor legkisebb összegét, azonban az magasabb, mint a nyugdíjminimum összege (Jst. 6. §). Az engedélyezésnél a személyes költségmentességhez hasonlóan figyelemmel kell lenni a vagyoni viszonyokra a költségmentességnél leírtak szerint.

Ezt meghaladó jövedelem esetén a költségmentességhez hasonlóan lehetőség van arra, hogy méltányosság alapján részesüljön a fél költségfeljegyzési jogban, mely vonatkozásában ugyanazon szempontokat kell figyelembe venni, mint a költségmentesség esetén.

A Jst. a méltányosságon alapuló költségmentesség és költségfeljegyzési jog esetében ugyanazon kritériumokat használja, így a minimálbért meghaladó összegű jövedelemmel rendelkező fél esetében mindkét költségkedvezmény alkalmazása felmerülhet. Ennek eldöntése során a fél kérelmének van elsődlegesen szerepe. A Jst. 54. § (3) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy költségmentességre irányuló kérelem esetén, ha annak feltételei hiányoznak, más költségkedvezmény biztosítható a fél részére. Mivel a két költségkedvezmény méltányosságon alapuló engedélyezésének jogszabályi követelményei azonosak, felmerülhet a kérdés, hogy mi alapján dönthető el az, hogy a fél részére költségmentességet vagy személyes költség-feljegyzési jogot engedélyeznek. Amennyiben méltányosság alapján születik döntés az elsősorban költségmentességre irányuló kérelemről, úgy a Jst.-ben meghatározott szempontok alapján azt kell vizsgálni, hogy a kettő költségkedvezmény közül melyik szükséges és elegendő ahhoz, hogy a fél részére jogai érvényesítésének lehetősége minél jobban biztosítva legyen. A két költségkedvezmény közötti döntéshez iránymutatásként szolgálhat a fél által kezdeményezett perben várhatóan felmerülő költségek összege. Ez nyilvánvalóan a konkrét esetekben az eljáró szervnek nem fog könnyű helyzetet jelenteni, és esetlegesen visszasságokhoz vezethet. Abban az esetben a két költségkedvezmény közötti választás nem jelent a későbbiekben eltérést, ha a fél pernyertes lesz teljesen, mert akkor mindkettő költségkedvezmény szabályai szerint a meg nem fizetett illetéket és az állam által előlegezett költséget a pervesztes viseli. Költségfeljegyzési jogban részesült félnek a pervesztessége esetén viszont ezeket a költségeket meg kell fizetni. A per kimenele azonban a költségkedvezmény engedélyezésekor még nem látható.

Személyes költségfeljegyzési jogot biztosít a Jst. továbbiakban a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú szervezet illetve a munkavállalói érdekképviselői szervezet részére amennyiben ezek közérdekből, külön jogszabály felhatalmazása alapján indítanak pert [Jst. 14. § (3) bek.].

A költségfeljegyzési jog tárgyi formája, mint azt már korábban jeleztem, a tárgyi költségmentességet váltja fel. Ebben az esetben a felet jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül megilleti a költségfeljegyzési jog. A Jst. a Kmr. 2. § (1) bekezdését veszi át, és emellett az eddig más törvényekben szabályozott költségmentességi eseteket (egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 21 § (2) bekezdése és X. fejezet, társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényben szabályozott nyugellátás és hozzátartozói nyugellátás iránti igény érvé-

nyesítésével kapcsolatos eljárás, az egészségbiztosítási ellátások iránti igények érvényesítésével kapcsolatos eljárás) is beemeli a törvénybe.

A költségfeljegyzési jog két formája közül csak a személyes költségfeljegyzési jog lehet teljes vagy részleges (illeték, költségek meghatározott hányadára vagy tételesen meghatározott részére) terjedelmű. A tárgyi költségfeljegyzési jog a költségfeljegyzési jog valamennyi kedvezményét biztosítja, azonban a Pp.-be történő átemeléssel megmarad a korábban a tárgy költségmentességénél a Kmr. 3. § (2) bekezdésében meghatározott korlátozás.

2.4. A költségkedvezmények új szabályozásában az *illetékmentesség és az illeték-feljegyzési jog* tartalmában és feltételeiben változás csupán annyi történik, hogy az illetékmentesség esetei [Itv. 57. § (1) bek.] kibővülnek a jogi segítségnyújtás körébe tartozó támogatások engedélyezésére irányuló bírósági eljárásokkal.

2.5. Az új támogatási rendszer változtat a *pártfogó ügyvéddel* kapcsolatos rendelkezéseken is. A Jst. a pártfogó ügyvédi képviselőt önálló támogatási formaként sorolja fel a költségmentességi jog és a költségfeljegyzési jog mellett. Azonban ez a támogatási forma a korábbiakhoz hasonlóan rendszertanilag nem tekinthető önállónak, mert igénybevétele szorosan kötődik a másik kettő formához. Ez ugyanis csak akkor biztosítható, ha a fél költségmentességben vagy költségfeljegyzési jogban részesül. Ezek mellett a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan további feltételek is szükségesek. Az egyik ilyen feltétel mérlegelésen alapul jelenleg és az új szabályozás szerint is. A Jst. azonban pontosabban körülírja ezt a feltételt. Nemcsak az ügy körülményeit kell majd figyelembe venni, hanem a fél jogban járatlan-ságát, és e két körülményre tekintettel kell megvizsgálni, hogy a fél személyesen eljárva nem lenne képes a perben érdekeit képviselni, eljárási jogait hatékonyan gyakorolni. A másik feltétel fennállása esetén, azaz amennyiben a perben a jogi képviselő kötelező, nem lehet mérlegelni, a pártfogó ügyvédi képviselőt kötelező engedélyezni az erre irányuló kérelem esetén.

2.6. A költségkedvezmények kizártsága

A költségkedvezmények új szabályozásában a költségmentességnél és a személyes költségfeljegyzési jognál is megmaradnak azok az esetek, amikor a polgári eljárásban nem biztosítható a fél számára támogatás. Ezeket Jst. 16. §-a foglalja össze, azonban nem teljes körűen, mivel más törvény számára is lehetővé teszi, hogy költségkedvezmény igénybe vételét kizárja. A kizáró okok egy része bizonyos eljárásokra vonatkozik, míg másik része a fél magatartására, körülményeire tekintettel nem biztosít támogatást.

Az első esetkörbe tartozik az előzetes bizonyítási eljárás, a fél gazdálkodó tevékenységével vagy társadalmi szervezet alapításával kapcsolatos per, külön törvény alapján a cégeljárás (1997. évi CXLV. törvény), hagyatéki eljárás (1991. évi XLI. törvény), végrehajtási eljárásban az adós által kért szakértő becsüs közreműködésével vagy az árverésnek az adós által kért közhírré tételével felmerült költség (1994. évi LIII. törvény). Ezen esetek közül változást a második jelent, azaz a fél

gazdálkodó tevékenységével kapcsolatos perek. Ez tulajdonképpen a gazdálkodó szervezetek számára jelenti a költségkedvezmények kizárását, tekintettel arra, hogy tipikusan ezek foglalkoznak gazdálkodó tevékenységgel. Amennyiben ilyen szervezet félként szerepel, az ügy tárgya dönti el, hogy részesülhet-e valamilyen kedvezményben. A gazdálkodó szervezetek költségkedvezményével kapcsolatban a változtatások után is fennmarad azon hiányosság, hogy a költségkedvezmények engedélyezésére vonatkozóan nem kerülnek megállapításra a gazdálkodó szervezetekre, jogi személyekre jobban alkalmazható feltételek. Az engedélyezés feltételei ugyanis csak a természetes személyekre értelmezhetőek jól (nyugdíjhoz, minimálbérhez kötött alsó határ). Így a gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a költségkedvezmények elbírálása a továbbiakban sem lesz egyértelmű.

A másik esetkörbe az eddig is meglévő rosszhiszemű vagy már előre teljesen eredménytelennek látszó pereskedés és a támogatás igénybevételét lehetővé tevő engedményezés tartozik, amely kiegészül azzal, ha a féltől egy korábbi támogatást valótlán adatok szolgáltatása miatt megvonnak, korábbi jogi szolgáltatás díját nem fizette vissza, vagy a támogatás felülvizsgálatának elvégzését akadályozza.

3. A költségkedvezményekkel kapcsolatos új eljárási szabályok

A költségkedvezmények engedélyezésével, és az ez alapján a meg nem fizetett illetékekkel és az előlegezett költségekkel kapcsolatos rendelkezések az új szabályozásban jelentősen átalakulnak, megváltoztatva a bíróság szerepét is.

3.1. Alapvető változás, hogy a költségmentesség, személyes költségfeljegyzési jog és személyes illeték-feljegyzési jog iránti kérelmet nem a bíróság bírálja el, hanem az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálatának a fél lakóhelye szerint illetékes megyei hivatala (a továbbiakban: megyei hivatal). A félnek a kérelmet ehhez a hivatalhoz kell benyújtania mind a per megindítása előtt, mind a per során, nem pedig a bírósághoz. A megyei hivatal elutasító vagy a kérelemtől eltérően rendelkező határozata ellen pedig az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat Országos Hivatalához lehet fellebbezni. Így a költségkedvezmény elbírálása átkerül a közigazgatási eljárás keretébe.

A megyei hivatal a kérelem elbírálása során lehetőséget kap arra, hogy a kérelemtől eltérő tartalmú költségkedvezményben részesítse a felet, amennyiben a kért kedvezmény feltételei nem állnak fenn, viszont azt állapítja meg, hogy egy másik kedvezménynek megfelel a fél [Jst. 54. § (3) bek.].

A költségmentesség és a személyes költségfeljegyzési jog engedélyezése esetén arról is döntenie kell a megyei hivatalnak, hogy az teljes jelleggel vagy csak részlegesen illeti meg a felet. Ezt mérlegeléssel lehet eldönteni, mely során az ügy tárgyi súlyát, bonyolultságát, és a fél rendelkezésre álló jövedelmét, valamint a fél által előlegezendő költségek összegét kell figyelembe venni [Jst. 54. § (2) bek.]. Az ügyvel kapcsolatos körülmények elbírálása azonban problémákat vethet fel. Egy ügyet akár annak folyamata alatt, akár annak megindulása előtt legjobban a bíró

tudja megítélni. Korábbi ügyei, tapasztalata alapján jobban fel tudja mérni egy perrel járó várható költségeket. Míg egy olyan személy számára, aki előtt csak az ügy tárgya van megjelölve röviden és peres ügyekre vonatkozó ismeretekkel nem rendelkezik, nem jelenthet könnyű feladatot az elbírálás. Ez akár nem megfelelő döntésekhez is vezethet, amit a határozat jogerőre emelkedése után már nem igazán lehet orvosolni, és így a fél jogérvényesítésének lehetősége megnehezül vagy esetleg meg is szűnik.

Ezt részben próbálja orvosolni a Jst. 52. § (1) bekezdés második mondata, mely lehetővé teszi, hogy a költségkedvezmény mértékének megváltoztatása iránt a fél a per folyamán kérelmet terjesszen elő, abban az esetben, ha a bíróság olyan összegű költség előlegezésére kötelezi, amely a perrel kapcsolatban addig felmerült költségekhez képest a per költségeit jelentősen megemeli. Így csak akkor lehet a költségkedvezmény mértékét megváltoztatni, ha a per költségei jelentősen megemelkednének. Az pedig hogy mi minősül jelentős emelkedésnek szintén a hivatal mérlegelésére van bízva.

3.2. A fenti költségkedvezmények elbírálásával kapcsolatban a bíróságnak egy új feladat jut. A Jst. 32. §-a lehetővé teszi a költségkedvezmények engedélyezése során meghozott másodfokú jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát. E bírósági felülvizsgálat a törvény értelmében nem peres eljárás keretében történik. Az eljárás lefolytatása a Pp. XX. Fejezetét kell alkalmazni a nem peres eljárás sajátosságainak megfelelően, tekintettel arra, hogy a költségkedvezmény tárgyában hozott határozat a Pp. 324. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási határozatnak minősül. Az eljárás eredményeképpen a bíróság a jogszabálysértő határozatot megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi és szükség esetén új eljárás lefolytatását rendeli el. Ezen túl a bíróság megkapja azt a jogot, hogy a támogatások engedélyezésére előírt mérlegelési szempontok szerint a határozata meghozatala során méltányosságot gyakoroljon.

3.3. A költségmentesség, személyes költségfeljegyzési jog és a személyes illeték-feljegyzési jog engedélyezésére irányuló kérelem előterjesztésének határidejére a hatályos szabályoktól eltérően a Jst. 52. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azt a tárgyalás berekesztéséig vagy a nem peres eljárás befejezéséig kérheti a fél. Ezzel kapcsolatban problémát vet fel a tárgyalás berekesztése, mint határidő megjelölése. A törvény ugyanis nem mondja meg, hogy az első fokú vagy másodfokú tárgyalás berekesztését kell-e figyelembe venni. Mivel azonban a jogszabály nem tartalmazza pontosan, hogy melyik fokú eljárás befejezéséig lehet kérni a költségkedvezményt, így azt a másodfokú eljárás során is elő lehet terjeszteni korlátok nélkül. Ezen túlmenően költségkedvezmény iránti kérelem benyújtását a jogerős határozat meghozatala után a végrehajtási eljárás során is korlátozás nélkül teszi lehetővé a Jst. Az első fokú eljárást követően jelenleg csak kivételesen biztosítható személyes költségmentesség vagy illeték-feljegyzési jog. Ezt azonban továbbra is indokolt lenne fenntartani, így célszerűnek mutatkozna a Jst. fenti szakaszát akként

módosítani, hogy csak az első fokú tárgyalás berekesztéséig lehet a kérelmet előterjeszteni.

3.4. Amennyiben a fél azt kívánja, hogy valamelyik költségkedvezményben már a polgári eljárás elejétől kezdve részesüljön, akkor az engedélyezésről szóló jogerős határozatot a Pp. új 121. § (4) bekezdése alapján mellékelni kell a keresetlevélhez. Ezzel kapcsolatban a szabályozás egy hiányossága, hogy nem határoz meg egy időtartamot, melyen belülinek kell lenni az engedélyező határozat jogerőre emelkedésének időpontjának. Így ugyanis egy korábbi engedélyező határozatot hónapokkal később is fel lehet használni, amikor is már esetlegesen az engedélyezés feltételei fenn sem állnak. Az pedig nem célja az új szabályozásnak sem, hogy olyan személyek részesüljenek valamilyen költségkedvezményben, akik már nem tekinthetők rászorultnak.

A Pp. fenti új bekezdése csak egyetlen esetben nyújt felmentést a költségkedvezményt engedélyező jogerős határozatnak a keresetlevélhez történő csatolása alól, mégpedig akkor ha a törvény a kereset benyújtására határidőt állapít meg és e határidő lejártáig a jogerős határozat nem született meg. Ilyenkor azonban nyilatkozni kell arról, hogy a költségkedvezmény engedélyezésére irányuló kérelmet a jogi segítségnyújtó hivatalhoz benyújtotta.

A keresetlevéllel együtt benyújtott engedélyező határozat vonatkozásában meg kell vizsgálni a bíróságnak, hogy az milyen ügyre vonatkozik. A határozat kötelező tartalmi eleme ugyanis a per tárgyának megjelölése, melyből az következik, hogy a határozatban engedélyezett költségmentesség csak az e tárgyú ügyre vonatkozik, vagy amennyiben a keresetlevelében más kérelmeket is előterjeszt, csak az engedélyező határozatban megjelölt tárgy szerinti kereseti kérelemre.

Abban az esetben, ha a fél a keresetlevele mellé nem csatolja az engedélyező határozatot, Pp. 95. § (3) bekezdése alkalmazásával a bíróságnak fel kell hívni a felet megfelelő határidő tűzésével – elutasítás terhe mellett – az illeték lerovására vagy a határozat csatolására. Amennyiben a félnek nincs jogi képviselője, a felhívásban a felet tájékoztatni kell költségkedvezmények igénybevételének feltételeiről tekintettel a Pp. új 86/A. § (1) bekezdésére. Ha a fél e felhívás és tájékoztatás hatására indítja meg a költségkedvezmény engedélyezése iránti eljárást, előfordulhat, hogy a bíróság által megadott határidőn belül nem tud jogerős határozatot csatolni (kérelem hiányosságainak pótlására vagy a nem jogerős határozat elleni fellebbezésre tekintettel). Ilyenkor felmerül a kérdés, hogy a bíróság mit tegyen: a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja vagy az engedélyezés iránti kérelem benyújtásának igazolása mellett bevárja a jogerős határozatot, amelynek megszületése a határozat elleni fellebbezés és bírósági felülvizsgálat miatt hosszabb időt is igénybe vehet. A kérdés megválaszolásánál abból célszerű kiindulni, hogy a jövőbeni szabályozás szerint is a költségkedvezmény hatálya a kérelem előterjesztésétől kezdődik. Így amennyiben a fél a bíróság által megadott határidőn belül előterjesztett kérelme alapján költségkedvezményben részesül, az illeték lerovása alól mentesül. Ezekre figyelemmel elegendő lehet, ha a fél a bíróság által megadott határidőn belül hitelt érdemlően igazolja, hogy a kérelmét a hivatalhoz benyújtotta. Ezt

követően a jogerős határozat csatolására a felet már nem kell felhívni, tekintettel arra, hogy mivel már folyik a bírósági eljárás, a Jst. 55. § (1) bekezdése értelmében a jogerős határozatot a megyei hivatalnak meg kell küldenie a bíróság részére. Ez azonban a pertartam elhúzódásához vezethet, mivel addig, amíg a költségkedvezmény engedélyezése tárgyában nem születik határozat, a bíróság az ügyet nem tudja folytatni. Az illeték megfizetése alóli mentesség és a költségek előlegezése miatt ugyanis azt szükséges tudnia a bíróságnak, hogy a felet megilleti-e valamilyen költségkedvezmény.

Ezzel a megoldással szemben a bíróságnak jogi lehetősége van arra is, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítsa, ha a hiánypótlásra megadott határidőn belül a fél sem az illetéket nem rója le, sem nem csatolja a költségkedvezmény engedélyezéséről szóló jogerős határozatot. A Pp. 95. § (2) bekezdése szerint a hiánypótlásra nyitva álló határidőt a bíróság szabja meg (ún. bírói határidő), melyet a Pp. 104. § (1) bekezdése értelmében a bíróság egyszer fontos okból meghosszabbíthatja, a határidő azonban összességében 45 napnál hosszabb nem lehet. Így ez alapján a bíróság összesen 45 napot tud biztosítani arra, hogy a fél csatolja a költségkedvezmény engedélyezéséről szóló határozatot, melyet már a keresetlevélhez mellékelni kellett volna. Ha a fél a meghosszabbított határidőn belül sem tud jogerős határozatot csatolni, és az illetéket sem rója le a keresetlevelet a Pp. 130. § (1) bekezdés j) pontja alapján – figyelemmel a Pp. 95. § (3) bekezdésére is – idézés kibocsátása nélkül elutasíthatja. A 45 napos határidő leteltét követően a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására azonban csak akkor kerülhet sor, ha a hiánypótlási kötelezettségének a fél a határozat meghozatalának időpontjáig sem tesz eleget. Az elutasító végzés meghozataláig ugyanis a hiányok jogkövetkezmények nélkül pótolhatók, mivel a hiánypótlási határidő bírói határidő.¹⁸

A keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását támasztja alá a Pp. új 121. § (4) bekezdése is, mely a költségkedvezményről szóló határozat hiányában a per folytatására csak abban az esetben nyújt lehetőséget, ha a keresetlevél benyújtására jogszabály határidőt állapít meg, a fél nyilatkozik arról, hogy a költségkedvezmény iránti kérelmet benyújtotta és a per folytatását a keresetlevélben kéri.

3.5. A költségkedvezmények feltételei fennállásának felülvizsgálatát az új szabályozás is fenntartja, azonban ez is a megyei hivatal feladata nem pedig a bíróságé. A felülvizsgálat jelenlegi esetei kisebb változtatásokkal fennmaradnak (Jst. 56. §). A per jogerős befejezéséig történő felülvizsgálat ideje évenkéntiről két évenkéntire módosul. A végrehajtható okirat kiállítása előtt pedig minden esetben – függetlenül az eljárás jogerős befejezésétől eltelt időtől – el kell végezni a felülvizsgálatot. Ezen esetben célszerű lett volna fenntartani, hogy csak az eljárás jogerős befejezésétől számított egy év eltelte után kelljen a felülvizsgálatot elvégezni. Az esetek nagy többségében ugyanis az eljárás jogerős befejezése után rövid időn belül előterjesztik a végrehajtás iránti kérelmet. A kötelező felülvizsgálat révén – tekin-

¹⁸ BH 1991/6/245.

tettel arra, hogy azt nem a bíróság végzi – így sok esetben megnövekedhet a végrehajtási kérelem elintézésének ideje. A végrehajtható okirat kiállítása előtti felülvizsgálati eljárás kezdeményezéséről a Jst. pontosabban nem rendelkezik, erre vonatkozóan a Jst. indokolása sem tartalmaz közelebbi iránymutatást. Ezért valószínűsíthetően a bíróságnak kell kezdeményeznie, akkor, amikor a végrehajtási kérelem hozzá beérkezik.

3.6. A költségkedvezmények új rendszerében a bíróságnak új feladata is lesz. A tárgyi költségfeljegyzési jog esetében bíróságnak ugyanis annak fennállását, amennyiben a perben a felet az megilleti, hivatalból – akár hivatkozik rá a fél, akár nem – meg kell állapítani. Az ilyen határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. Ha a tárgyi költségfeljegyzési jog nem illeti meg felet, de az hivatkozik rá, hogy azért nem rótt le illetéket, a bíróságnak határozatot kell hoznia (amely megfellebbezhető), melyben meg kell állapítani, hogy az nem áll fenn, tekintettel arra, hogy a Pp. új 85. § (5) bekezdése szerint csak egy ilyen jogerős határozat megléte esetén lehet a felet illeték lerovására kötelezni.

3.7. A bíróság feladata az állam által előlegezett költségekkel kapcsolatban is megváltozik.

Költségmentesség és költségfeljegyzési jog fennállása esetén a bíróságnak a költségek előlegezéséhez továbbra is határozatot kell hoznia (pl. szakértő vagy tanú díját megállapító határozat). Amennyiben ez a határozat jogerőre emelkedik, azt már nem a bírósági gazdasági hivatalnak kell megküldeni, hanem a jogi segítségnyújtó hivatalnak, amely intézkedik a költség előlegezéséről.

A perköltségről is rendelkező határozatban pedig az eddigiektől eltérően kell rendelkezni a bíróságnak az állam által előlegezett költségekről. Jelenleg a határozatban összecsúszva meg kell jelölni, hogy ezekből a költségekből melyik peres fél mennyit köteles viselni. A Pp. új 86/A. § (2) és (3) bekezdése szerint a bíróságnak a költségek pontos összegét nem kell meghatározni, hanem a pervesztesség százalékos arányának megállapításával kell kimondani, hogy az állam által előlegezett költségekből melyik fél mennyit köteles viselni. Ezek alapján a bíróságnak a határozat rendelkező részében az előlegezett költségek vonatkozásában százalékot kell megjelölnie, amely alapján a konkrét összeg megfizetésére a megyei hivatal kötelezi a határozatban megjelölt felet.

Ezen új szabályozással kapcsolatban problémát vethet fel, hogy a Pp. fenti új szakasza szerint a pervesztesség százalékos arányának meghatározásával kell kimondani, hogy az állam által előlegezett költségeket melyik fél viselje. Előfordulnak ugyanis olyan esetek, amikor a felek nem a pervesztesség-pernyertesség alapján kötelesek a költségeket viselni. Ilyen például a Pp. 81. § (2) bekezdésében (kártérítési per), a Pp. 290. § (4) bekezdésében (házassági bontóper) meghatározott eset, a közös tulajdon megszüntetésére irányuló per esete. Ezért helyesebb lett volna akként megszövegezni a Pp. új rendelkezését, hogy a bíróság olyan arányban kötelezi valamelyik felet az állam által előlegezett költségek viselésére, amilyenben a perköltség viselésére is köteles lenne.

A meg nem fizetett illeték vonatkozásában a Jst. az ilyen formában történő rendelkezésről nem tartalmaz szabályozást, így arról a bíróságnak a továbbiakban is összecszerűen kell határoznia, mely összeget az érintett félnek az illetékhivatal részére kell megfizetnie.

3.8. A támogatási formák új szabályozásában a pártfogó ügyvédek igénybe vételére vonatkozó rendelkezések is megváltoznak. A pártfogó ügyvéd igénybe vételét, hasonlóan a költségkedvezményekhez, a megyei hivatal engedélyezi. A pártfogó ügyvéd személyéről azonban sem a megyei hivatal, sem a bíróság nem fog rendelkezni. A fél bármelyik jogi segítőhöz fordulhat, aki polgári ügyekben jogi segítségnyújtásra kötelezettséget vállalt. A jogi segítő a Jst. 70. § (1) bekezdése értelmében szolgáltatás-nyújtási kötelezettség terheli, és csak a törvényben meghatározott esetekben tagadhatja meg a közreműködést. A pártfogó ügyvéd ily módon történő igénybe vétele esetén képviseleti jogviszonya nem kirendelésen, hanem meghatalmazáson fog alapulni. Kivételes jelleggel azonban megmarad a kirendelés lehetősége is. Ez csak a bíróság joga lesz, abban az esetben, ha jogi segítő a fél képviseletét nem vállalja, és ez a határidőkre tekintettel a fél jogainak sérelmével járhat. Ilyen esetben a félnek erre hivatkozva a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelmet kell előterjesztenie, mely alapján a bíróság rendel ki pártfogó ügyvédet. A bíróság ekkor nem csak jogi segítő, hanem a bíróság székhelyén működő ügyvédet vagy ügyvédi irodát is kirendelhet [Pp. új 87. § (3) bek.].

IV. A jogérvényesítés elősegítése a jogi ismeretek hiány esetén

1. A bírósági panasznap

A jogérvényesítés másik akadályának, a jogi ismeretek hiányának elhárítását hosszú ideig egyetlen jogintézmény volt hivatva biztosítani, nevezetesen a bírósági panasznap.

1.1. Ennek jogszabályi alapjai a Pp.-ben találhatók meg. A Pp. 7. § (1) bekezdése előírja, hogy a bíróság – a jogszabályban előírt esetben – kérelemre segítséget nyújt ahhoz, hogy a fél jogai, illetve törvényes érdekei védelmében bírósághoz fordulhasson. A Pp. 94. § (1) bekezdése szerint a keresetet, valamint a per megindítását megelőző kérelmet az ügyvéd által nem képviselt fél bármely helyi bíróságnál vagy a perre illetékes megyei bíróságnál is jegyzőkönyvbe mondhatja. A Pp. 94. § (4) bekezdése alapján a folyamatban lévő perben szóbeli kérelmeket – feltéve, hogy a törvény nem rendelkezik másként – jegyzőkönyvbe mondani a perbíróság, továbbá a fél lakóhelye vagy munkahelye szerint illetékes helyi bíróság előtt lehet. A Pp. 234. § (2) bekezdése értelmében pedig a fellebbezést az elsőfokú bíróságnál jegyzőkönyvbe is lehet mondani.

A fenti kérelmek jegyzőkönyvbe mondása a bíróságokon az ún. panasznap keretében történik. A panasznapok megtartásának rendjét a bírósági ügyvitelről szóló

14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ.) tartalmazza, melynek 7. § (1) bekezdése szerint a bíróság elnöke által erre a célra meghatározott ügyfelfogadási időben – de hetente legalább egy munkanapon – a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél által szóban előterjesztett kérelmet a bíróság elnöke által kijelölt bíró, bírósági titkár vagy bírósági fogalmazó foglalja jegyzőkönyvbe. A gyakorlatban a panasznapokat többnyire fogalmazók tartják, kisebb bíróságon fordulhat elő, hogy titkár, kivételes esetben bíró tartja. A panasznap bárki által igénybe vehető és ingyenes.

A panasznapokon túlnyomó részt keresetlevelek, fizetési meghagyások, végrehajtási kérelmek és folyamatban lévő ügyekre vonatkozó beadványok felvétele történik. Emellett sor kerül még jogi tanácsadásra, tájékoztatásra is. Gyakran keresik fel ugyanis a panasznapot olyanok is, akik csak felvilágosítást szeretnének kérni, hogy jogi problémájuk megoldásának milyen lehetőségei vannak, milyen hatósághoz tudnak fordulni. A panasznapon erre is választ kell adni, mert a Pp. 94. § (1) bekezdése szerint a felet a szükséges útbaigazítással el kell látni, a BÜSZ. 7. § (3) bekezdése pedig előírja, hogy ha az ügyfél által előterjesztett kérelem nem tartozik bírósági útra, a kérelemtől nem kell jegyzőkönyvet felvenni, de az ügyfelet tájékoztatni kell arról, hogy a kérelem elintézésére melyik hatóság jogosult.

1.2. A bírósági panasznap intézményével szemben azonban több ellenérv is megfogalmazódott. Az 1990-es évek elején az Alkotmánybíróság is foglalkozott a panasznap alkotmányosságával. Az Alkotmánybíróság eljárását indítványozó álláspontja szerint a bíróságok kizárólagos feladata az igazságszolgáltatás; más jellegetű tevékenység végzésére a bíróságokat utasítani nem szabad, különösen nem olyan tevékenységre, amely az igazságszolgáltatás lényegével összeegyeztethetetlen. A panasznap egy kifejezetten ügyvédi tevékenységet ír elő a bíróságoknak, mely sérti az Alkotmány 45. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban az indítványozó álláspontját nem fogadta el, és a 1481/B/1992. AB határozatában kimondta, hogy az igazságszolgáltatás alkotmányjogi fogalma nem értelmezhető úgy, hogy az csakis konkrét ügyekben való ítélezésre vonatkozik, hanem ennél szükségképpen szélesebb kört ölel fel. Az Alkotmány nem zárja ki azt, hogy bírósági útra tartozó ügyekben a bíróságok konkrét eljárásokon kívül, már az eljárás megindítása előtt vagy akár befejezése után is, az alapvető jogok érvényre jutását elősegítő tevékenységet végezzenek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a panasznap éppenséggel alkotmányos követelményt elégít ki, ugyanis az a bírósághoz való fordulás jogának tényleges megvalósulását segíti elő. Ezen túlmenően a panasznap intézményét az Alkotmánybíróság a bírói függetlenséggel sem találta ellentétesnek. A BÜSZ. rendelkezései nem kötelezik arra a bírót (titkárt vagy fogalmazót), hogy a döntésre érdemben kiható álláspontját bármilyen módon kifejezésre juttassa, így a prejudikálásnak a jogszabályból eredő kényszere fel sem merülhet.

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság a panasznap intézményét nem találta alkotmányellenesnek, nem tekinthető aggálytalannak a léte. Nem elegendő az, hogy önmagában a panasznap nem sérti a bírói függetlenség elvét, a bíróságnak függetlennek is kell látszania. A felek egyenjogúságának elve is megköveteli még

annak a látszatát is elkerülni, hogy a másik fél bármilyen módon is a per folyamán kedvezőtlenebb helyzetben lévőnek tekinthető legyen.¹⁹ Az előzetes véleményezés problematikája is fenn áll, tekintettel arra, hogy egyesek tájékoztatást kérnek jogi esetükkel kapcsolatban, és ha esetlegesen azt a választ kapják, hogy „nem érdemes pert indítani az adott követelésre, jogsérelemre vonatkozóan, az lényegében egy elutasító ítélettel egyenértékű szóbeli határozatnak minősíthető”.²⁰ A panasznap sok esetben hatékonynak sem tekinthető, mivel az ügyfelek nagy száma miatt minimális idő jut egy személy problémájával történő foglalkozásra, holott némely ügyben megalapozott válasz adásához több körülmény feltárása is szükséges lehet, ami még időt, illetve utánajárást igényel.

2. A jogi segítő

A panasznap mellett a jogban járatlan személyek számára 2004. január 1. napjától van lehetőség jogi segítő igénybe vételére is. A jogi segítői intézmény a Jst. által kialakított átfogó jogi segítségnyújtó intézményrendszer részét képezi. A jogi segítő a fél számára jogi tanácsot ad vagy beadványt, egyéb iratot készít [Jst. 1. § (2) bek.]. A jogi segítőhöz fordulás tehát ugyanazt biztosítja a jogait érvényesíteni kívánó személy számára, mint a panasznap. Ugyanúgy elkészítheti az eljárást megindító beadványt, folyamatban lévő perbeni beadványt és tanácsot, felvilágosítást adhat, elősegítve ezzel a bírósághoz való fordulás jogának érvényesülését.

A jogi segítségnyújtás ezen intézményének szakszerűségét szolgálja, hogy jogi segítői feladatot jogvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezet, alapítvány, kisebbségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem, ügyvéd, ügyvédi iroda, a tevékenységét Magyarországon állandó jelleggel végző európai közösségi jogász és közjegyző láthat el abban az esetben, ha a jogi segítői névjegyzékben [Jst. 64. § (1) bek., illetve 66. § (1) bek.]. Egy ilyen jogi segítő igénybevétele hatékonyabb is lehet, mint a bírósági panasznap, ugyanis a segítő több időt is tud szánni egy-egy probléma feltárására.

A jogi segítőhöz való jogosultság azonban már mindenkit nem illet meg. A jogi segítő igénybevételenek engedélyezéséről a megyei hivatal dönt. A hivatal döntése alapján a szolgáltatás vagy ingyenesen jár, vagy az ügyfélnek a szolgáltatás díját utólagosan meg kell fizetni. A szolgáltatás engedélyezési feltételei a költségmentesség és a személyes költségfeljegyzési jog engedélyezésének feltételeihez igazodnak. Amennyiben a fél költségmentességre jogosult, a jogi segítőt ingyenesen veheti igénybe, azonban abban az esetben, ha csak személyes költségfeljegyzési jogra jogosult, a szolgáltatás díját vissza kell téríteni az állam részére.

A szolgáltatás igénybevételenek engedélyezése esetén a fél a névjegyzékben szereplő jogi segítőhöz fordulhat, akit közreműködési kötelezettség terhel és csak a

¹⁹ HORVÁTH JÁNOS: Újabb gondolatok a költségkedvezményekről. *Magyar Jog*, 2003/10. 614. p.

²⁰ KIRÁLY LILLA: Jogi segítségnyújtás a polgári jogvitákban. In *50 éves a Polgári perrendtartás*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2003, 127. p.

törvényben meghatározott esetekben tagadhatja meg a szolgáltatás nyújtását [Jst. 70. § (1) bek.].

3. A jogi ismeretek hiányának elhárítását szolgáló egyéb lehetőségek

3.1. A jogérvényesítés elősegítését szolgálja a Jst. 28. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó felügyelői és Jogi segítségnyújtó szolgálatának megyei hivatala a hozzá forduló ügyfelet a jövedelmi és vagyoni helyzetének vizsgálata nélkül illeték- és díjmentesen tájékoztatja arról, hogy a kérelmének elbírálása melyik bíróság vagy hatóság feladatkörébe tartozik, az eljárás lefolytatása milyen költségekkel jár számára, továbbá rövid tájékoztatást ad az egyszerű megítélésű ügyekben felmerült jogi kérdésekben.

3.2. A jogait érvényesíteni kívánók számára 2006. január 1. napjától kezdődően további segítséget jelenthet az, hogy az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvény a 12–14. §-aiban előírja a jogszabályok digitális másolatának az interneten történő közzétételét. A fenti időponttól kezdődően az interneten a Magyar Közlöny valamint a minisztériumok és országos hatáskörű szervek hivatalos lapjai tekinthetők meg. 2008. január 1. napjától pedig digitális formában hozzáférhetővé válnak a törvényben meghatározott bírósági határozatok is. A jogszabályok, bírósági határozatok ily módon történő közzététele azonban csak azok számára nyújthat segítséget, akik az internethez hozzá tudnak férni, akiknek száma hazánkban nem annyira magas.

IV. Zárszó

A magyar jogi szabályozás a dolgozatomban ismertetett módokon próbálja megvalósítani, hogy jogai érvényesítése érdekében mindenki, így az anyagilag kedvezőtlenebb helyzetben lévő és a jogban járatlan személyek is bírósághoz tudjanak fordulni. Az anyagi hátrányokat a költségkedvezmények rendszere kísérli meg elhárítani. A 2006 januárjától átalakuló költségkedvezménnyel kapcsolatos szabályok, mint ahogy jeleztem, néhány helyen problémát vetnek fel, mely az új szabályok gyakorlati életben való alkalmazását megnehezíthetik.

A jogi szabályozás helyeselhetően abba az irányba mutat, hogy a bírósági panasznapon kívül további lehetőségeket teremtsen a jogi ismeretek hiányának kiküszöbölésére. Azonban nem elegendő csak ezen új intézmények bevezetése, azok lehetőségéről a jogkereső közönséget is tájékoztatni kellene. Amíg ugyanis e lehetőségekről nem szereznek tudomást, nem is tudják ezeket igénybe venni. Az új szabályok mellett indokolt lehet a panasznap megszüntetésének átgondolása is. Amennyiben ugyanis ezen kívül létezik egy olyan intézményrendszer, amely az anyagilag kedvezőtlenebb helyzetben lévő és jogban járatlan személyek számára is biztosítja a bírósághoz való fordulás jogának érvényesülését, felesleges még egy intéz-

mény fenntartása, különösen akkor, ha annak léte aggályokat is felvet és nem is olyan hatékony.

ANDRÁS TOLNA

ERLEICHTERUNG DER GELTENDMACHUNG DER BÜRGERRECHTLICHE ANSPRÜCHE

(Zusammenfassung)

Gemäß internationalen Abkommen und der ungarischen Verfassung ist das Recht auf Gerichtswendung ein grundlegendes Menschenrecht. Die Staaten sind verpflichtet, den Bürgern zu sichern, daß sie sich wegen der Geltendmachung der bürgerrechtlichen Ansprüche ans Gericht wenden können.

Deshalb müssen die Staaten das Gerichtsorgan zustande bringen, und solche Regeln schaffen, die aller Personen (die arm sind oder wenige juristischen Kenntnisse haben) ermöglichen, ans Gericht wenden zu können.

Die Studie gibt eine Übersicht über die Rechtsinstitutionen, die in dem ungarischen Recht einem helfen, ihre Ansprüche wegen bürgerrechtlicher Rechtsverletzung vor dem Gericht geltend zu machen. Sie beschäftigt sich mit der Änderung der Kostenbegünstigungen und der praktischen Probleme der neuen Regelung.

Die Studie handelt sich um die Gelegenheiten, die der Laien erleichtern, das Gerichtsverfahren in Anspruch nehmen zu können.

A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA
KIADVÁNYAINAK PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM
SOROZATÁBAN LEGUTÓBB MEGJELENT TANULMÁNYOK

Tomus IV.

- Fasc. 1. *Antal* Tamás: A konzuli bírászkodás a dualizmus korában (Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötte) (Szeged, 2004.) 5–51. p.
- Fasc. 2. *Arany Tóth* Mariann: A személyiségvédelem szabályozásának fejlődése a magyar munkajogban (Szeged, 2004.) 53–86. p.
- Fasc. 3. *Bencsik* Zita: Nagykörös büntetőjogi gyakorlata 1794-től 1804-ig (Szeged, 2004.) 87–136. p.
- Fasc. 4. *Csink* Lóránt: Az állampolgárság szabályozása 1945 és 1950 között Magyarországon (Szeged, 2004.) 137–148. p.
- Fasc. 5. *Csúri* András: A német múltrendezés egyes büntetőjogi aspektusai (Szeged, 2004.) 149–165. p.
- Fasc. 6. *László Dux*: Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Szeged, 2004.) 167–178. p.
- Fasc. 7. *Farkas Csamangó* Erika: Növényegészségügyi jogszabályok harmonizációja az EU-ban (Szeged, 2004.) 179–202. p.
- Fasc. 8. *Gyémánt* Richárd: A történelmi Torontál vármegye népesedéstörténete (Szeged, 2004.) 203–282. p.
- Fasc. 9. *Homicskó* Árpád: A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig (Szeged, 2004.) 283–320. p.
- Fasc. 10. *Király* Andrea: Az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs együttműködése Magyarországon (Szeged, 2004.) 321–347. p.
- Fasc. 11. *Kun* Attila: A magyar munkajog kezdetei és helyzete 1945 és 1949 között (Szeged, 2004.) 349–389. p.
- Fasc. 12. *Mészáros* Ádám: Jogfilozófia és igazságosság a büntetőjogban. Az in dubio mitius elve (Szeged, 2004.) 391–413. p.
- Fasc. 13. *Mihálka* György Sándor: Környezetvédelmi jogi kérdések az orbitális pályán (Szeged, 2004.) 415–435. p.
- Fasc. 14. *Schiffner* Imola: Nemzetközi jog a magyar bíróságok eljárásában (Szeged, 2004.) 437–480. p.
- Fasc. 15. *Szajbély* Katalin: A francia-diszkrimináció-ellenes szabályozás, különös tekintettel a 2000/43/EK Irányelvre (Szeged, 2004.) 481–510. p.

Tomus V.

- Fasc. 1. *Bencsik Zita*: Büntetőjog és mezővárosi autonómia (Szeged, 2005.) 7–32. p.
- Fasc. 2. *Csink Lóránt*: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4) (Szeged, 2005.) 33–52. p.
- Fasc. 3. *Dux László*: A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben (Szeged, 2005.) 53–71. p.
- Fasc. 4. *Gyémánt Richárd*: A történelmi Temes vármegye népesedéstörténete (Szeged, 2005.) 73–101. p.
- Fasc. 5. *Homicskó Árpád*: A fekvőbeteg-finanszírozás alapkérdései a magyar egészségügyben (Szeged, 2005.) 103–135. p.
- Fasc. 6. *Jánosi Bálint*: Gondolatok az egyszerű közbeszerzési eljárásról (Szeged, 2005.) 137–152. p.
- Fasc. 7. *Juhász Laura*: A Lordok Háza története (Szeged, 2005.) 153–169. p.
- Fasc. 8. *Kun Attila*: A multinacionális vállalatok „önkéntes” szociális felelősségéről az ILO, az OECD és az ENSZ kezdeményezései tükrében (Szeged, 2005.) 171–227. p.
- Fasc. 9. *Maklári László*: A deliktuális felelősség a BGB-ben (Szeged, 2005.) 229–262. p.
- Fasc. 10. *Pintér Olivér*: Az Európai Unió intézményeinek szerepe a közös kül- és biztonságpolitika alakulásában (Szeged, 2005.) 263–283. p.
- Fasc. 11. *Imola Schiffner*: Das völkerrechtliche Verbrechen der Sieger (Die rechtliche Bewertung der Bombardierung von Dresden) (Szeged, 2005.) 285–308. p.
- Fasc. 12. *Szajbély Katalin*: A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében (Szeged, 2005.) 309–346. p.
- Fasc. 13. *Tolna András*: A polgári jogi igények bírósági érvényesítésének elősegítése (Szeged, 2005.) 347–367. p.